

PERSPEKTIF DAN KARAKTERISTIK YURIDIS KONSEPSI KEWARGANEGARAAN INDONESIA

Prehantoro

Fakultas Hukum Universitas Yos Soedarso

e-mail: prehantoro@yahoo.com

ABSTRACT

Emphasizing on legal aspects of the conception of Indonesian citizenship, which is in the Constitution 1945 framework is putted as legal science study of matters pertaining to form of government. There were some kind of words, like as "bangsa, rakyat, and warga negara" that contented at the Constitution 1945. that show one meaning which in the conception of Indonesian citizenship. Major problems that are identified are (1) How the (legal perspective) meaning of Indonesian citizenship according to the Constitution 1945 and (2) What fundamental principles of Indonesian citizenship that could brow up from the Constitution 1945. The Indonesian citizenship conception not only contain the meaning in legal or formal sense, but has wide sense that invollep contain historical, sociological, and yuridis sense. In Indonesian state "the tie pepertual or permanent allegiance" is inherent in each citizen of Indonesia. There are several fundamental principles of Indonesia citizenship in the Constitution 1945 that could be base of Indonesian Laws of Citizenship toward, e.i the unity citizenship principle, the integrated principle, non-imigration state principle, a close and factual connection, *ius soli*, and *ius sanguinis*.

Keywords : The Indonesian citizenship conseption, historical-sociological-yuridis sense, a close and factual principles, the integrated principle, and non-migration state principle.

PENDAHULUAN

Galibnya, negara sebagai suatu organisasi kekuasaan (*gezagsorganisatie*)¹ yang merupakan integrasi kekuasaan secara politik,² terbentuk atas unsur-unsur tertentu. Menurut Konvensi Montevideo 1933, Negara sebagai subyek Hukum

¹ Konsepsi "negara" Sebagai organisasi kekuasaan atau organisasi politik dapat dipahami dari pemikiran Logeman. Lihat dalam Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1992, Hlm. 13.; Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995. hlm. 28 Juga Moh. Kusnardi dan Harmaily IbraHlm, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukun Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan C.V. Sinar Bakti, Jakarta, 1983, hlm, 25.

² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Potitik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, Hlm. 38.

Internasional harus memenuhi kualifikasi (The states as a person of international law should possess qualification): (1) a permanent population; (2) a defined territory; (3) a government; and (4) a capacity to enter into relation with other states³ (1) mempunyai penduduk tertentu; (2) sebuah wilayah tertentu; (3) suatu pemerintahan; dan (4) suatu kemampuan untuk memasuki hubungan dengan negara-negara lain atau secara hukum cakap untuk mengadakan hubungan mandiri dengan negara lain.

A permanent population (warga negara) merupakan elemen inti bangunan negara, karena itu masalah "kewargaan dalam negara" menyangkut elemen yang paling sentral. Perumusan pengertian "negara" dalam berbagai aliran pemikiran dari para ahli mulai dari pemikiran kuno sampai dengan modern selalu menempatkan keberadaan warga negara sebagai unsur pokok.⁴ Dalam konteks Negara Republik Indonesia, warga negara merupakan tiang penyangga utama atau sokoguru⁵ eksistensi bangunan negara. Secara terminologis, kewarganegaraan sama tua usianya dengan keberadaan Negara Republik Indonesia, akan tetapi secara konseptual belum ada pemahaman yang dapat dipedomani bersama. Konsep kewarganegaraan Indonesia, baik yang tersurat dalam Pembukaan maupun dalam batang tubuh UUD 1945, belum teridentifikasi dengan baik perspektif dan karakteristik hukumnya.

Unsur warga negara erat kaitannya dengan tujuan pembentukan suatu negara, karena pada dasarnya negara didirikan untuk melindungi kepentingan warga negaranya. Pembukaan⁶ Undang Undang Dasar (UUD) 1945 menyatakan bahwa kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 merupakan hak bangsa Indonesia dan merupakan pintu gerbang yang menghantarkan rakyat Indonesia untuk menjadi bangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Tujuan dibentuknya Negara Republik Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, (garis bawah: penulis). Frase "bangsa Indonesia", "rakyat Indonesia", dan "segenap bangsa Indonesia" senafas dengan Rata rakyat, bangsa, masyarakat, dan warga negara, yang tersebar dalam pasal-pasal batang tubuh, sejajar esensinya

³ J.G. Starke, introduction to International Law, 8th edition, Butterworth, London, 1977, Hlm. 107.

⁴ Arief Budiman, Teori Negara : Negara. Kekuasaan, dan ideologi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 27 - 32.

⁵ Istilah "sokoguru" dikemukakan oleh para perancang undang-undang dasar di depan sidang Badan Penyelidikan Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Mohammad Yamin, Naskah Persiapan undang-undang Dasar republik Indonesia, Jilid I, Yayasan Prapanca, Jakarta, 1971. Hlm. 313.

⁶ Pembukaan UUD 1945 mengandung rechtidee yang sama dengan Piagam Jakarta, Pembukaan Konstitusi RIS, dan Pembukaan UUD Sementara 1950. Di samping itu, dalam kerangka perubahan UUD 1945, MPR RI telah menyepakati bahwa Pembukaan UUD 1945 tidak diubah. Hal ini berarti bahwa pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan bersifat sangat fundamental dan tetap relevan dengan perkembangan, karena itu tetap berfungsi sebagai acuan filosofis sampai saat ini.

dengan a permanent population yang dapat diterjemahkan menjadi "warga" dari negara Indonesia.⁷ Dalam lingkup (hukum) ketatanegaraan, sejumlah padanan kata-kata tersebut dapat dilihat dari perspektif dan karakteristik yuridis.

Tulisan atau arteki ini mengupas perspektif dan karakteristik yuridis (legal attribute) konsepsi kewarganegaraan sebagaimana tersirat dalam UUD 1945.

Makna Kewarganegaraan Dalam Keberagaman Dimensi

Dalam keberagaman dimensional kewarganegaraan terdapat persamaan yang esensial, yaitu mengenai aspek formal dan aspek material dalam konsep kewarganegaraan. Dengan kata lain, secara umum konsep kewarganegaraan lazimnya mengandung pengertian formal dan material (*formeel an materieel nationaliteitsbegrip*), karena itu dapat dibedakan antara kewarganegaraan formal dengan kewarganegaraan material.

Kewarganegaraan dalam arti formal mengandung arti kaitannya dengan salah satu unsur atau syarat adanya negara, yaitu kewarganegaraan yang diartikan sebagai "warga negara". Di dalam pengertian formal terkandung dimensi-dimensi yang luas, sehingga kewarganegaraan dalam pengertian formal juga dapat disebut dalam pengertian yang luas. Aspek hukum yang melingkupi kewarganegaraan dalam arti formal merupakan bidang hukum ketatanegaraan, sebab menyangkut hukum yang mengatur seluk beluk hubungan antara negara dengan warga negara. Dengan demikian, makna (hukum) dari konsepsi kewarganegaraan juga mencakup aspek-aspek yang luas, karena menyangkut hubungan hukum, akibat hukum, fungsi hukum, dan hak dan kewajiban.

Makna kewarganegaraan yang dilihat dari pertalian atau hubungan hukum antara negara dengan seorang individu yang disebut warga negara atau kewarganegaraan yang mencerminkan adanya hubungan hukum, lazim dikenai dengan kewarganegaraan dalam pengertian yuridis (*juridische nationalit*). Dengan kata lain, kewarganegaraan yuridis adalah kewarganegaraan yang dilihat dari adanya ikatan atau hubungan hukum (*derechtsband*) antara negara dengan orang-orang pribadi (*natuurlijke personen*). Hubungan hukum tersebut terlihat dalam konstruksi bahwa antara negara dengan orang-orang yang menjadi warga negara merupakan komponen-komponen komplementer yang tidak dipisahkan dalam membentuk negara. Oleh karena itu, kewarganegaraan dalam arti yuridis mengandung dimensi-dimensi yang dapat dilihat dari, baik dari sisi individunya itu sendiri maupun ditinjau dari sudut pandang organisasi negara.

⁷ J. S. Badudu dan Sutan Mohammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. 1998. Hlm. 1619

Dilihat dari sisi individu, ikatan atau hubungan hukum seperti itu menimbulkan akibat hukum, yaitu menjadikan seorang individu sebagai warga dari suatu negara tertentu (*burgers van die staat zijn*). Dalam kedudukan ini, posisi orang-orang dalam negara menjadi sokoguru negara (*personen substratum*). Individu yang bersangkutan jatuh berada dibawah lingkungan kekuasaan pribadi negara (*personengebied* atau *personal jurisdiction*). Konsekuensinya individu yang bersangkutan hanya tunduk, taat, dan setia kepada lingkungan kekuasaan negaranya, sebab individu tersebut berada di bawah lingkungan kuasa pribadi negaranya bukan kekuasaan negara lain.

Pada sisi lain, negara mempunyai kewenangan penuh dengan segala kekuasaannya, terutama untuk memberlakukan aturan main bernegara kepada individu dan menerapkan sanksi-sanksi atas pelanggaran aturan main tersebut. Dalam hal ini, negara mempunyai kekuasaan sepenuhnya untuk memperlakukan segala kaidah dan aturan hukum yang disepakati berlaku terhadap seluruh warga negaranya secara umum tanpa kecuali dan diskriminasi. Tentu saja warga negara mempunyai kewajiban untuk tunduk dan mengikuti hukum yang sudah ditetapkan dalam negara. Dengan demikian, konsep kewarganegaraan ini sekaligus mempunyai makna fungsional, yaitu sebagai pembatasan lingkungan kekuasaan pribadi negara terhadap warga negaranya. Inilah yang disebut dimensi fungsi hukum dari konsep kewarganegaraan.

Sebagai sebuah hubungan hukum, kewarganegaraan merupakan suatu titik pertautan bagi lahirnya berbagai hak dan kewajiban secara timbal balik, baik hak dan kewajiban yang dimiliki oleh negara maupun hak dan kewajiban yang dipunyai oleh individu yang menjadi warga negara.

Kewarganegaraan yuridis mensyaratkan pentingnya unsur ikatan lahir dan ikatan batin seseorang individu dengan negara. Ikatan lahir dapat ditandai dengan adanya bentuk pernyataan tegas seorang individu untuk menjadi anggota atau warga negara dari negara. Konkritnya pernyataan tersebut antara lain dinyatakan dalam ungkapan sumpah/janji setia kepada negara atau bentuk surat-surat, baik keterangan maupun keputusan yang digunakan sebagai bukti adanya keanggotaan dalam negara. Secara sederhana, kewarganegaraan yuridis dapat dilihat pada hal-hal yang bersifat formalistik-administratif yang menandakan adanya hubungan antara negara dengan individu.

Unsur yang lebih mendasar dalam kewarganegaraan yuridis adalah ikatan kesetiaan-batin (*the tie permanent allegiance*) dari segenap orang-orang yang jadi warga negara terhadap negara. Unsur ikatan batin ini merupakan aspek rohaniah atau mental yang tidak gampang menentukan tolok ukurnya, sebab ikatan batin merupakan sesuatu yang ada bersemayam di dalam hati sanubari dan pikiran masing-masing warga negara. Unsur ikatan batin hanya dapat dibuktikan dengan

pelaksanaan kewajiban warga negara terhadap negara. Bagi kelompok warga negara yang berasal dari golongan asli, ikatan batin tersebut dianggap sudah melekat dengan sendirinya dalam status kewarganegaraan yang didapat karena penentuan undang-undang, tidak perlu ada upaya-upaya pembuktian. Secara yuridis-administratif ikatan kesetiaan batin tersebut diharuskan muncul dalam ungkapan atau ucapan sumpah dan pernyataan janji serta dari individu warga negara kepada seluruh kekuasaan negara.

Dilihat dari sudut pandang kedudukan individu, sebuah kewarganegaraan menunjukkan sebuah "status" keanggotaan (kedudukan-hukum) seseorang dalam kesatuan politik. Sebagai sebuah status, kewarganegaraan juga berarti merupakan sebuah wadah atau tempat peletakan isi yang berupa sederetan hak dan kewajiban. Dengan adanya serangkaian hak dan kewajiban, kewarganegaraan lazim dipahami dalam pengertian material (dilihat dalam konteks isi). Hak-hak dan kewajiban yang terjalin antara negara dengan warga negara, pada dasarnya bersifat timbal balik (reciprocally) berada pada alur yang dua arah. Adanya hak-hak dan kewajiban-kewajiban, dilihat dari sisi warga negara menandakan adanya perbedaan kedudukan hukum dan ikatan hukum antara seorang warga negara dengan orang asing atau orang yang bukan warga negara. Sementara dilihat dari sisi negara, hak-hak dan kewajiban-kewajiban tersebut menandakan eksistensi kedaulatan negara dan secara hukum menjadi dasar munculnya kewenangan negara untuk melindungi warga negaranya di mana pun berada.

Unsur hak dan kewajiban menandakan bahwa kewarganegaraan bersifat kebendaan yang dapat terwujud dalam perbuatan konkrit, Dilihat dari perwujudan hak dan kewajiban dalam bentuk sikap tindak atau perbuatan sering disebut atau dimaknai sebagai kewarganegaraan dalam pengertian sosiologis (*sociologische nationaliteitsbegrip*), Kewarganegaraan dalam arti sosiologis adalah kewarganegaraan yang biasanya didasarkan pada ukuran atau kategori institusional sosial-politik yang dihubungkan dengan pengertian bangsa (*natie, volks*). Keterikatan individu warga negara dengan negara disebabkan karena adanya persamaan dalam hal perasaan kesatuan ikatan karena satu keturunan, kebersamaan sejarah, merasa mempunyai persamaan seditaerah atau setanah air, atau mengakui kekuasaan yang sama. Dalam kewarganegaraan sosiologis seseorang dapat di pandang sebagai warga negara, karena dilihat dari sudut penghayatan kebudayaan, tingkah laku, maupun cara hidupnya sudah layak sebagai orang yang seharusnya menjadi anggota suatu negara. Dengan kata lain, kewarganegaraan dalam arti sosiologis mempersyaratkan adanya penghayatan kultur yang tumbuh dan berkembang dalam negara, sehingga faktor tersebut manunggal dalam diri seorang warga negara.

Kewarganegaraan sosiologis tidak mensyaratkan unsur kesetiaan, sebab dianggap sudah secara implisit dan otomatis terkandung dalam pengertian status keanggotaan seseorang dalam ikatan suatu bangsa. Bagi seseorang yang mengaku, merasa, dan mengklaim sebagai warga suatu kelompok bangsa, maka kesetiaan terhadap kesatuan bangsa yang mendirikan suatu negara dengan sendirinya melekat pada dirinya. Dikatakan demikian, karena pada dasarnya negara dibangun sebagai sarana untuk menyatukan, memperjuangkan, dan mencapai cita-cita suatu bangsa. Dalam perspektif kewarganegaraan sosiologis yang terpenting untuk dikedepankan adalah lahirnya kewajiban negara sebagai akibat hubungan hukum dan status kewarganegaraan, yaitu kewajiban untuk melindungi warga negaranya.

Dalam khazanah peristilahan hukum, pengertian kewarganegaraan yang diterjemahkan dari citizenship merupakan rumusan yang paling populer⁸ dan lazim dianggap baku sebagai istilah yang mengandung makna hukum. Dalam hal ini, makna hukum kewarganegaraan sering dipahami dalam perspektif terbatas yang ditunjukkan dalam dimensi status positif, negatif, aktif dan pasif. Status kewarganegaraan positif memberikan hak kepada warga negara untuk menuntut tindakan positif perlindungan dari negara. Status negatif berarti memberikan jaminan bahwa negara tidak dapat ikut campur dan bertindak sewenang-wenang dalam urusan pribadinya. Sementara status aktif memberikan hak kepada warga negara untuk ikut serta secara aktif dalam penyelenggaraan urusan negara melalui hak memilih dan hak dipilih. Inilah yang lazim disebut dengan hak kewarganegaraan bidang politik. Adapun status pasif sesungguhnya merupakan kewajiban warga negara untuk tunduk dan taat terhadap segala kekuasaan dan hukum-hukum negara.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kewarganegaraan mempunyai makna dan mengandung dimensi yang luas dengan sederetan unsur di dalamnya. Konsepsi kewarganegaraan menunjukkan hubungan hukum yang kuat dan khusus dalam hal mana seorang individu warga negara bertekad dan beritikad mengukuhkan diri untuk menjalani kehidupan dan hanya mengikatkan hubungan abadi dengan suatu negara dengan segala bentuk hak dan kewajiban. Hubungan tersebut dapat dilihat dari dua polar, yaitu pada satu sisi penekanan dari sudut pandang individu warga negara dan sudut pandang negara, pada sisi lain. Hubungan tersebut harus dibangun secara sukarela tanpa paksaan baik oleh negara maupun warga negara berdasarkan kesepakatan.

⁸ Ada beberapa pemikir yang mengembangkannya dan menunjukkan dimensi atau aspek-aspek yang terkandung di dalamnya, seperti Carmen Tiburdo, *The Human Rights Of Aliens under international and Comparative Law*, Martinus Nijhoff Publisher, London, 2001 dan Emmanuel T. Santos, *The Constitution of the Philippines, Notes and Comments*, The Philippine Society of Constitutional Law, Manila, 1996.

Perspektif Yuridis Kewarganegaraan Dalam Konteks UUD 1945

Pemikiran dan wacana dimensional konsep kewarganegaraan Indonesia secara resmi mulai muncul sejak pembicaraan-pembicaraan dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI).⁹ Kemudian memperoleh bentuk rumusan konstitusional setejah dicantumkan secara tersebar dalam konstruksi pasal-pasal dalam Batang Tubuh UUD 1945. Secara fundamental UUD 1945 menjamin hak atas status kewarganegaraan bagi setiap orang sebagai bagian dari HAM sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28D ayat (4). Secara konseptual kewarganegaraan Indonesia tersirat baik dalam rumusan atau pengertian umum (luas) maupun dalam pengertian yang khusus (sempit). Dengan alur yang runtut, konsepsinya kewarganegaraan Indonesia tersirat dalam ungkapan "segenap bangsa Indonesia" yang tercantum dalam Pembukaan, istilah "bangsa", "rakyat", dan kata "warga negara" dalam beberapa pasal. Dalam konteks negara Indonesia tnerdeka atau dalam konteks rumusan UUD 1945, kata-kata atau istilah-istilah rakyat, bangsa, masyarakat, dan warga negara, pada dasarnya dipergunakan untuk menunjukkan hal yang sama (= keanggotaan dalam negara Indonesia).

Kata "rakyat" secara konstitusional - sepanjang tercantum secara tegas kata-katanya dalam rumusan pasal-pasal UUD 1945 - merupakan istilah yang dominan. Setidak-tidaknya kata "rakyat" disebut untuk 8 (delapan) konteks dalam pasal-pasal UUD 1945, antara lain dalam hubungannya dengan pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara, terkait dengan sebutan lembaga perwakilan,¹⁰ dan terkait dengan kemakmuran.¹¹ "Kata "bangsa" digandengkan dengan kata nusa dalam konteks sumpah dan janji presiden.¹² Sementara itu, kata "masyarakat" ditemukan dalam hubungannya dengan kesatuan hukum adat, hak-hak tradisional, dan kebudayaan.¹³ Adapun istilah "warga negara" antara lain dicantumkan dalam konteks persamaan kedudukan di depan hukum dan pemerintahan, pertahanan dan keamanan, serta terkait dengan masalah jaminan pendidikan.¹⁴

Pada satu sisi pencantuman istilah-istilah tersebut lebih cenderung diletakkan dalam kerangka hubungan timbal balik antara "anggota" negara dengan

⁹ Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), Jakarta, 1992, Hlm. 137-140.

¹⁰ Pasal 2 ayat (1)

¹¹ Pasal 23 ayat (3)

¹² Pasal 9

¹³ Pasal 18B, Pasal 28I, dan Pasal 32 ayat (1)

¹⁴ Pasal 27, Pasal 30 dan Pasal 31

negara yang mencerminkan adanya hak dan kewajiban. Pada sisi lain, penuangan kata-kata tersebut dalam pasal-pasal UUD 1945 harus dipahami berlaku dan diterapkan dalam konteks negara Republik Indonesia yang merdeka. Oleh karena itu, pemakaian istilah-istilah tersebut menggambarkan keanggotaan dalam komunitas politik atau kesatuan politik dalam pengertian yuridis, sosiologis, dan politis.

Ungkapan-ungkapan bangsa Indonesia, rakyat Indonesia, segenap bangsa Indonesia, warga negara Indonesia, menunjukkan dimensi konsepsi kewarganegaraan Indonesia yang masih perlu dijelaskan. Bagian dari dimensi konsepsi kewarganegaraan Indonesia tersebut berkenaan dengan hakikat atau makna dan prinsip-prinsip dasar kewarganegaraan Indonesia yang juga merupakan bagian dari keseluruhan ketentuan (hukum) kewarganegaraan Indonesia.

Secara khusus, kata warga negara tercantum pada Bab X, Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 yang mengatur tentang Warga Negara dan Penduduk. Dasar konstitusional kewarganegaraan tersebut secara tegas menyebutkan bahwa "Yang menjadi Warga Negara Indonesia ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara."¹⁵ Istilah "orang-orang bangsa Indonesia asli" dan "orang-orang bangsa lain", mencerminkan kategori sumber asal mula yang menjadi Warga Negara Indonesia yang mewarnai karakteristik konsepsi kewarganegaraan menurut UUD 1945. Kategorisasi istilah tersebut senafas dengan istilah-istilah yang terdapat dalam Pembukaan mengandung makna dan prinsip-prinsip dasar berkenaan dengan konsepsi kewarganegaraan Indonesia, antara lain berkenaan dengan istilah "orang Indonesia asli."¹⁶

Istilah bangsa bukan semesta-mata mempunyai pengertian etnik dan kata rakyat bukan hanya menunjukkan kelompok orang lokal yang dihadapkan dengan kata pemerintah. Dalam konteks tegaknya Negara Republik Indonesia merdeka istilah bangsa dan rakyat harus dipahami sebagai warga negara dan ungkapan segenap bangsa mengandung arti dan harus dibaca sama dengan segala warga negara.

Dalam kepustakaan terminologi bangsa diartikan sebagai sekumpulan orang yang senasib dan mau hidup bersatu secara bersama-sama karena persamaan nasib. Istilah bangsa digunakan untuk menggambarkan keutuhan satu

¹⁵ Sampai dengan perubahan keempat UUD 1945, rumusan ketentuan Pasal 26 ayat (1) tetap tidak mengalami perubahan. Adapun secara keseluruhan mengalami penambahan, yaitu menjadi 3 ayat.

¹⁶ Istilah Orang Indonesia asli tercantum dalam Pasal 6 UUD 1945 sebelum perubahan dan juga populer digunakan dalam berbagai dokumen.

kesatuan orang-orang dalam hubungannya dengan keutuhan dan kesatuan orang-orang lain, Sementara itu, terminologi rakyat secara kepastakaan mengandung pengertian sebagai sekumpulan orang yang dipersatukan oleh suatu rasa kebersamaan untuk secara bersama-sama mendiami suatu wilayah tertentu, Bangsa dan rakyat sudah ada sebelum negara berdiri atau merdeka. Jauh sebelum negara Indonesia didirikan atau dibentuk, bangsa Indonesia sudah menunjukkan eksistensinya dengan mengikrarkan diri dalam Sumpah Pemuda pada tanggal 28 Oktober 1928. Kemudian pada tanggal 17 Agustus 1945 bersama-sama menyatakan kemerdekaan Indonesia. Adapun rakyat Indonesia (yang diidentikkan dengan sebutan orang-orang bangsa Indonesia asli) keberadaannya tersebar dalam berbagai suku dan keturunan dengan segala bentuk adat, budaya, bahasa, dan kepercayaan atau agamanya masing-masing.

Bangsa dan rakyat Indonesia merupakan unsur utama dari warga negara Indonesia, sebab mereka yang telah hidup sejak dahulu kala di wilayah Nusantara (Hindia Belanda) setelah negara Indonesia merdeka terbentuk dengan sendirinya secara otomatis atas kuasa undang-undang (dalam hal ini UUD) berubah statusnya menjadi warga negara Indonesia. Oleh karena itu, dalam konsepsi kewarganegaraan Indonesia terkandung makna bahwa warga negara Indonesia eksistensinya seiring dengan lahirnya Negara Republik Indonesia. Mereka telah hidup dan ada pada wilayah saat Indonesia didirikan, bersama-sama memperjuangkan negara Indonesia, setia, dan mengakui Indonesia sebagai tanah airnya untuk selamanya.

Apabila dikaji dengan pendekatan teoretik, dalam konsepsi kewarganegaraan Indonesia bukan hanya terkandung makna sebagai a political-legal denoting membership of state, melainkan juga berarti sebagai a historical-biological denoting membership of nation. Dalam hal demikian, kesetiaan abadi (the lie pepertual allegiance) pada negara Indonesia sudah inheren dalam setiap warga Negara. Hal itu juga menandakan bahwa konsepsi kewarganegaraan Indonesia menurut UUD 1945 mencerminkan ciri-ciri kewarganegaraan asli yang sekaligus dipengaruhi oleh konsep kewarganegaraan menurut sistem hukum Eropa (Continental dan Anglo Saxon).

Makna-makna kewarganegaraan sebagaimana yang lazim dikenal secara umum dalam khazanah lapangan kewarganegaraan, tercermin juga dalam perspektif dan karakteristik konsepsi kewarganegaraan Indonesia menurut UUD 1945. Bahkan lebih dari itu, makna kewarganegaraan Indonesia mempunyai kandungan yang lebih luas, sebab memuat pemahaman kewarganegaraan yang berciri khas Indonesia sebagaimana tercermin dalam ungkapan "orang-orang bangsa Indonesia asli".

Dalam pada itu, penelusuran, kajian, dan analisis hukum doktriner (legal reseach) dengan bahan-bahan hukum pada tingkat undang-undang, makna kewarganegaraan Indonesia dalam pengertian yuridis nampak dianut sangat dominan. Dalam hal ini, kerangka Undang-undang Kewarganegaraan Republik Indonesia meniru prototipe undang-undang kewarganegaraan yang dibuat dan berlaku pada zaman penjajahan Belanda. Prototipe yang dimaksud nampak, baik dalam UU No. 3 Tahun 1946 sebagai undang-undang yang menjabarkan pertama kali ketentuan mengenai kewarganegaraan menurut UUD 1945, maupun dalam UU No. 12 Tahun 2006 sebagai undang-undang kewarganegaraan mutakhir yang digembar-gemborkan sebagai undang-undang modern dan revolusioner.

Dalam konteks UU No. 3 Tahun 1946, pengertian kewarganegaraan yuridis dibuktikan dengan hal-hal yang bersifat formalistik-administratif yang ditentukan dan dijabarkan di dalam undang-undangnya itu sendiri. Dari 15 (lima belas) pasal yang ada, sebanyak 6 (pasal), yaitu Pasal 4, 5,6, 9, 10, dan Pasa1 11 mencantumkan ketentuan yang menunjukkan kewarganegaraan yuridis. Sementara itu, menurut UU No. 12 Tahun 2006, kewarganegaraan yuridis cenderung lebih ditekankan dan diserahkan lebih lanjut pada peraturan pelaksanaannya, baik Peraturan Pemerintah, maupun Peraturan Menteri (Perment). Dari 46 (empat puluh enam) pasal terdapat satu pasal yang menunjukkan ciri kewarganegaraan yuridis sangat jelas, yaitu dalam pasal yang mengatur tentang pewarganegaraan (naturalisasi) biasa.

Demikian halnya, secara yuridis-administratif ikatan kesetiaan batin tersebut diharuskan muncul dalam ungkapan atau ucapan sumpah dan pernyataan janji setia bagi orang yang memperoleh kewarganegaraan Indonesia dengan cara naturalisasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UU No. 12 Tahun 2006. Ikatan kesetiaan harus diikrarkan dengan melepaskan seluruh kesetiaan kepada kekuasaan asing dan berpindah kepada segala aspek kekuasaan negara Indonesia, mengakui, tunduk, dan setia kepada NKRI, Pancasila, dan UUD 1945 dan akan membelanya dengan sungguh-sungguh serta bersedia menjalankan kewajiban sebagai warga negara dengan tulus dan ikhlas. Ikrar kesetiaan menjadi bukti ikatan batin yang menandai sahnya penerimaan Kewarganegaraan Indonesia. Kewarganegaraan yuridis lebih terlihat lagi, sebab menurut Pasal 17 setelah mengucapkan sumpah/pernyataan janji setia yang berangkutan wajib menyerahkan dokumen atau surat-surat keimigrasian. Dengan adanya keterkaitan rohaniah seperti itu, maka meskipun mereka bertempat tinggal atau berdomisili di negara lain selain negaranya, mereka tidak jatuh dibawah lingkungan kuasa pribadi dari negara tersebut.

Selain itu, apabila dikaji keseluruhan pasal UU No. 32 Tahun 2006 lebih banyak mengatur hal-hal yang sifatnya administratif (mengatur cara dan syarat perolehan dan kehilangan kewarganegaraan Indonesia) yang lebih menekankan pada aspek-aspek yuridis formal-administratif. Oleh karena itu, selain mengandung pengertian kewarganegaraan yuridis, dapat juga dikatakan bahwa undang-undang kewarganegaraan Indonesia cenderung berada pada tataran dan merupakan bagian dari pengaturan Hukum Administrasi Negara (HAN).

Prinsip-prinsip Dasar Kewarganegaraan Indonesia Dalam UUD 1945

Paralel dengan pembahasan mengenai perspektif dan karakteristik yuridis konsepsi kewarganegaraan Indonesia menurut UUD 1945, sekaligus ditemukan beberapa prinsip penting di dalamnya, baik prinsip yang sejalan dengan prinsip umum maupun prinsip yang sifatnya khusus hanya terkandung dalam UUD 1945 itu sendiri. Pertama, prinsip kedaulatan penuh negara untuk menentukan siapa-siapa yang menjadi warga negara Indonesia dengan mempertimbangkan kebebasan setiap orang untuk memilih, menerima, atau menolak status kewarganegaraan (hak opsi dan hak repudiasi). Prinsip ini menegaskan bahwa penerimaan seseorang menjadi warga negara merupakan urusan negara sekaligus merupakan hak individu secara mutualistis. Prinsip ini merupakan prinsip umum yang berasal dari dan diakui secara internasional yang antara lain tercantum di dalam Kode Bustamante.

Kedua, dalam hal penentu status kewarganegaraan dianut prinsip umum a close and factual connection yang didasarkan pada faktor kelahiran, baik menurut keturunan (asas *ius Sanguinis*) maupun karena daerah kelahiran (asas *ius soli*). Dalam menentukan seseorang menjadi warga Negara, sebuah Negara tidak mungkin melakukannya tanpa mendasarkan pada faktor atau alasan tertentu yang tidak rasional. Faktor hubungan yang krekat dan nyata harus menjadi pertimbangan utama, misalnya negara Indonesia tidak mungkin menjadikan orang-orang Eskimo sebagai warga negaranya. Selanjutnya, juga merupakan prinsip umum yang pokok bahwa status kewarganegaraan seseorang ditentukan atas dasar kelahiran, baik karena keturunan maupun oleh sebab tempat kelahiran.

Ketiga, prinsip satu kesatuan warga negara. Sebagai bekas wilayah jajahan struktur masyarakat terdiri atas orang-orang asli dan pendatang yang kemudian bersatu membentuk kesatuan warga negara. Prinsip ini, menghendaki negara Indonesia tidak terbuka sebagai tujuan perpindahan seseorang atau kelompok orang dan negara lain di luar kepentingan nasional negara Indonesia sendiri. Hal ini sekaligus menandakan Indonesia sebagai Negara non imigran (prinsip *nan immigrant state*). Sejalan dengan itu, kewarganegaraan menyangkut juga masalah

kepentingan umum, ideologi, keamanan, ketertiban negara, dan tegaknya negara Indonesia, inilah yang kemudian mensyaratkan prinsip kebijaksanaan selektif (selective policy) yang menggariskan makna penerimaan orang asing sebagai warga negara Indonesia seharusnya didasarkan pada daya guna dan hasil gunanya bagi kepentingan nasional.

Keempat, dilihat dari penentuan warga negara melalui penetapan undang-undang (by operation of law) menandakan adanya prinsip semua orang bangsa Indonesia asli adalah warga negara Indonesia dan prinsip sekali warga negara Indonesia adalah tetap warga negara Indonesia. Prinsip ini menegaskan tidak mudah seorang warga negara Indonesia kehilangan status kewarganegaraannya di luar kehendaknya sendiri dan sebagai warga negara berhak atas segala bentuk perlindungan negara di mana pun berada.

PENUTUP

Konsepsi kewarganegaraan Indonesia menurut UUD 1945, mempunyai perspektif tersendiri dengan karakteristik yang khas. Konsepsi kewarganegaraan Indonesia tersirat dalam rumusan kata-kata atau istilah "bangsa" dan "rakyat" yang termuat dalam Pembukaan dan dalam rumusan beberapa pada pasal-pasal Batang Tubuh UUD 1945. Bangsa dan rakyat Indonesia dipersatukan oleh rasa kebersamaan dan sudah ada sebelum negara Indonesia berdiri. Dalam kerangka negara kebangsaan (nation state) Indonesia menurut UUD 1945 bangsa dan rakyat Indonesia adalah warga negara Indonesia. Secara konstitusional (the constitutional meaning), warga negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan oleh undang-undang {vide: Pasal 26 ayat (1) UUD 1945}. Ungkapan segenap bangsa senafas dengan sebutan segala warga negara. Dari bangsa apapun asalnya warga Negara Indonesia harus bersatu dan melebur secara komplementer membentuk personal substratum (sokoguru) negara Indonesia. Warga negara Indonesia adalah mereka yang telah hidup dalam wilayah Indonesia, bersama-sama memperjuangkan negara Indonesia, setia, dan mengakui Indonesia sebagai tanah airnya untuk selamanya. Setiap warga negara Indonesia harus mengukubkan diri dan bertekad untuk menjalani kehidupan dan hanya mengikatkan hubungan abadi dengan negara Indonesia dengan segala bentuk hak dan kewajiban, sehingga melahirkan hubungan yang bersifat tetap dengan penekanan pada ikatan kesetiaan abadi (the tie perpetual allegiance) dan loyalitas vertical loyalitas horizontal.

Konsepsi kewarganegaraan Indonesia menurut UUD 1945 berperspektif sebagai a political-legal denoting membership of state dan sebagai a historical-biological denoting membership of nation.

Perspektif hukum kewarganegaraan Indonesia mencakup juga adanya asas-asas, seperti: prinsip a close and factual connection yang didasarkan pada faktor kelahiran, baik menurut keturunan (asas ius sanguinis) maupun karena daerah kelahiran (asas ius soli), negara son imigran (prinsip non immigrant state), dan kebijaksanaan selektif (selective policy).

DAFTAR PUSTAKA

- Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro, Asas-asas Hukum Tata Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995.
- Arief Budiman, Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.
- Kusnardi, Moh., dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan C.V. Sinar Bakti, Jakarta, 1983.
- Santos, Emmanujel T., The Constitution of the Philippines, Notes and Comments, The Philippine Society of Constitutional Law, Manila, 1996.
- Starke, J.G., Introduction to International Law, 8th edition, Butterworth, London, 1977.
- Tiburcio, Carmen, The Human Rights Of Aliens under International and Comparative Law, Martinus Nijhoff Publishers, London, 2001.
- Usep Ranawijaya, Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-dasarnya, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1992.
- Yamin, Muh., Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, Jilid I, Yayasan Prapanca, Jakarta, 1971.

Ensiklopedi, Kamus, dan lain-lain:

- Badudu, J.S., dan Sutan Mohammad Zain, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1998.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), Jakarta, 1992.

Undang - undang:

- Undang-undang Nomor 3 Tahun 1946 Tentang Warga Negara dan Penduduk Indonesia
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia