

Perundang-undangan Kewarganegaraan Republik Indonesia: Sarana Efektif atau Kendala Pembauran Bangsa?

H. Anton DJAWAMAKU*

PENDAHULUAN

Masyarakat bangsa Indonesia yang lahir sejak proklamasi kemerdekaan negara pada tanggal 17 Agustus 1945, secara faktual adalah suatu masyarakat yang majemuk. Masyarakat yang terdiri dari berbagai suku bangsa, ras ataupun golongan. Dengan proklamasi itu masyarakat majemuk yang merupakan warisan masa lampau ini, hendak dileburkan menjadi suatu masyarakat bangsa dengan kesatuan warga negara yang mendukung Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu masalah pembauran bangsa telah tampil sejak terbentuknya negara Republik Indonesia dan hingga kini masih tetap meminta perhatian kita semua. Dalam GBHN 1983 dikatakan bahwa usaha-usaha pembauran bangsa perlu lebih ditingkatkan di segala bidang kehidupan baik di bidang ekonomi maupun sosial dan budaya, dalam rangka usaha memperkukuh persatuan dan kesatuan bangsa serta memantapkan ketahanan nasional.¹

Salah satu sarana untuk mewujudkan proses pembauran tersebut adalah peraturan perundangan yang mengatur kewarganegaraan Republik Indonesia. Melalui peraturan-peraturan ini, orang-orang bangsa lain ataupun peranakan yang hendak menjadi warga negara Republik Indonesia dapat didorong untuk membaurkan diri dengan warga bangsa Indonesia lainnya. Tulisan ini membahas perundang-undangan kewarganegaraan Republik Indonesia, apakah

*Staf CSIS.

¹Republik Indonesia, Ketetapan-ketetapan MPR RI Tahun 1983 dan Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris MPR RI tanggal 1 Maret 1983, *Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (BP-7)*, (Jakarta: 24 Maret 1983), hal. 105.

benar-benar menjadi sarana efektif pembauran bangsa ataukah justru menjadi kendala bagi proses pembauran tersebut. Dalam hubungan itu titik berat perhatian diletakkan pada pokok-pokok pikiran mengenai kewarganegaraan di dalam Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

WARGA NEGARA DAN KEWARGANEGARAAN RI

Warga negara adalah anggota negara. Keanggotaan dalam negara atau kewarganegaraan menunjukkan kedudukan, hak dan kewajiban seorang anggota atau warga dari suatu negara. Hal inilah yang membedakan antara warga negara dan orang asing atau orang bangsa lain. Dari sudut hukum, kewarganegaraan menunjukkan ikatan hukum seseorang dengan negara dan dengan demikian ia berada dalam lingkungan kekuasaan dari negara bersangkutan. Pengertian ini sekaligus membatasi lingkungan kekuasaan negara lain terhadap orang tersebut. Pokok-pokok pikiran mengenai Warga Negara dan Kewarganegaraan Republik Indonesia telah digariskan di dalam UUD 1945, kemudian diatur secara terperinci di dalam Undang-Undang Kewarganegaraan.

Sebelum membicarakan hal-hal lain yang berkenaan dengan warga negara, baiklah lebih dahulu diketahui siapakah warga negara RI menurut UUD 1945. Ketentuan-ketentuan UUD 1945 mengenai warga negara tidak hanya terdapat di dalam Bab X tentang Warga Negara. Di luar bab itu terdapat ketentuan-ketentuan mengenai warga negara, bahkan Pembukaan UUD 1945 mengandung pokok-pokok pikiran yang merupakan landasan dan arah pengaturan warga negara. Jadi untuk memahami siapa warga negara Indonesia secara tepat berdasarkan UUD 1945, tidak dapat terlepas dari pokok-pokok pikiran yang terdapat di dalam Pembukaan UUD 1945, ketentuan-ketentuan mengenai warga negara di dalam Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945.

Pada alinea keempat Pembukaan UUD 1945 terdapat kalimat yang menyatakan: "... untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia." Dari perumusan itu dapat disimpulkan bahwa *segenap bangsa Indonesia* adalah sendi pendukung negara Indonesia. Yaitu bangsa yang perjuangan kemerdekaannya adalah atas berkat dan rahmat Allah Yang Maha Kuasa telah diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, sebagaimana tampak dalam perumusan alinea ketiga Pembukaan UUD 1945. Bung Karno menunjukkan bahwa bangsa adalah persatuan antara orang dan tanah airnya. Yaitu orang-orang yang memiliki rasa kesatuan dan berkeinginan bernegara sendiri di atas

tanah airnya.¹ Wilayah tanah air tersebut adalah bekas Hindia Belanda sesuai dengan hasil Konferensi Meja Bundar pada tahun 1949. Kemudian ditambah lagi dengan bekas koloni Portugis di Timor Timur pada tahun 1976, berdasarkan kehendak rakyat di daerah itu dalam rangka dekolonisasi.¹

Jadi segenap bangsa Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945 ialah Bangsa (Indonesia) yang berdiam di dalam daerah Negara Indonesia, yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negaranya dan daerah negara tersebut adalah tanah airnya. Bangsa yang dimaksudkan ini tidak hanya terdiri dari suku-suku bangsa, tetapi juga golongan peranakan yang menghendaki Negara Indonesia merdeka. Mereka ini semua warga negara Indonesia yang pengertiannya di dalam Batang Tubuh UUD 1945 disebut "orang Indonesia asli." Pokok-pokok pikiran mengenai bangsa Indonesia di dalam Pembukaan UUD 1945 itu, kemudian menjelma di dalam pasal-pasal mengenai warga negara di dalam Batang Tubuh UUD 1945.

Pasal 26 UUD 1945 menyebutkan sebagai berikut:

- "(1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan Undang-Undang sebagai warga negara.
(2) Syarat-syarat yang mengenai kewarganegaraan negara ditetapkan dengan Undang-Undang."

Dalam Penjelasan UUD 1945 mengenai pasal 26 ayat 1 dikemukakan bahwa:

"Orang-orang bangsa lain, misalnya orang peranakan Belanda, peranakan Tionghoa dan peranakan Arab, yang bertempat tinggal di Indonesia, mengakui Indonesia sebagai tanah airnya dan bersikap setia kepada negara Republik Indonesia, dapat menjadi warga negara."

Sementara itu di dalam pasal 6 ayat 1 UUD 1945 disebutkan bahwa:

"Presiden ialah orang Indonesia asli."

Dari ketentuan-ketentuan tersebut kiranya dapat disimpulkan bahwa penduduk yang mendiami wilayah negara Republik Indonesia dilihat dari status kewarganegaraan penduduknya terdiri dari warga negara Indonesia dan warga negara asing. Sementara itu warga negara Indonesia masih dapat dibedakan lagi antara warga negara Indonesia asli dan warga negara Indonesia yang ber-

¹Lihat Pidato Bung Karno pada tanggal 1 Juni 1945 dalam Rapat Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, yang kemudian dikenal sebagai pidato Lahirnya Pancasila, dalam Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (Yayasan Prapanca, 1959), I, hal. 69-73.

²Hal ini dapat diketahui dari Proklamasi Rakyat Timor Timur di Balibo tanggal 30 Nopember 1975, Petisi Rakyat dan Pemerintah Sementara Timor Timur di Dili pada tanggal 31 Mei 1976 dan disampaikan kepada Pemerintah RI pada tanggal 7 Juni 1976. Penyatuan wilayah Timor Timur ke dalam RI telah disahkan dengan UU No. 7 Tahun 1976 pada tanggal 17 Juli 1976. Kemudian MPR-RI melalui Ketetapan MPR No. VI/MPR/1978 telah mengukuhkan penyatuan wilayah tersebut.

dasarkan proses pewarganegaraan (naturalisasi). Kalau demikian apakah UUD 1945 berjiwa rasialistis dan menganjurkan diskriminasi rasial?

Kalau kita amati secara saksama kedua pasal UUD itu, maka dapat disimpulkan bahwa pengertian "*orang Indonesia asli*" di dalam pasal 6 ayat 1 itu adalah warga negara Indonesia dalam arti *kewarganegaraan* (ketatanegaraan). Sedangkan di dalam pasal 26 ayat 1, dapat ditegaskan bahwa pengertian "*bangsa*" mempunyai makna tertentu. Tampaknya pengertian *bangsa* dalam pasal ini diartikan secara sempit, yaitu bangsa sebagai ras, sebagai golongan etnis bukan bangsa dalam artian nation; hal ini menunjuk kepada pembagian golongan penduduk di dalam pasal 163 IS, sehingga pengertian "*bangsa Indonesia asli*" di dalam pasal 26 ayat 1 itu adalah *Indonesiers/bumi-putra*. Dengan demikian tampaknya secara sadar para pembuat UUD kita memberi makna yang berbeda antara perkataan "*orang Indonesia asli*" di dalam pasal 6 ayat 1 dan "*orang-orang bangsa Indonesia asli*" di dalam pasal 26 ayat 1. Oleh karena itu perkataan "*orang*" dalam pasal 6 ayat 1 menjelaskan pengertian kewarganegaraan (ketatanegaraan); sedangkan pengertian "*bangsa*" di dalam pasal 26 ayat 1 menjelaskan pengertian golongan penduduk Indonesia, sebagaimana dirumuskan dalam pasal 163 IS.

Menurut Bapak *Sayuti Melik*, anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan:

"... kata 'asli' dalam UUD 1945 pasal 6 ayat 1: 'Presiden ialah orang Indonesia asli,' adalah hasil penyempurnaan dari rumusan sebelumnya, yang setelah disetujui lalu disahkan dalam Rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan pada tanggal 18 Agustus 1945. Rumusan sebelumnya secara lengkap berbunyi: 'Presiden ialah orang Indonesia asli yang beragama Islam.' Penyempurnaan ini adalah bagian dari penyempurnaan terhadap Pembukaan UUD, Batang Tubuh dan Penjelasannya, yang setelah disetujui lalu disahkan menjadi UUD 1945 yang berlaku sekarang ini dan seterusnya ..."

"... perlu diketahui bahwa Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (Dokuritsu Zunbi Tyosakai) begitu juga Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, dibentuk oleh Jepang; dan dengan adanya usul Miajima (pembantu Laksamana Maeda yang mendekati Bung Hatta agar mencabut sisipan tujuh kata dalam Pembukaan UUD) tersebut, tampak jelas bahwa Jepang ingin memainkan peranan penting dalam negara yang baru diproklamasikan ini. Oleh karena itu perkataan 'asli' dengan sadar dicantumkan dalam pasal 6 ayat 1 UUD 1945 adalah untuk mencegah jangan sampai orang Jepang menjadi Presiden dan Indonesia menjadi negara 'boneka' Jepang ..."

"Sayangnya waktu pembahasan UUD pada saat itu sangat sempit, sehingga banyak hal tidak dijelaskan, di antaranya perkataan 'asli' dalam pasal 6 ayat 1 UUD 1945 itu ..."¹

Kemudian dalam rangka kembali ke UUD 1945, "pengertian asli" di dalam UUD 1945 itu diperdebatkan lagi di dalam sidang-sidang Konstituante. Bahkan sementara orang beragitasi seolah-olah UUD 1945 berjiwa rasialistis

¹Lihat Sayuti Melik, "Sangkan Paraning Dumadi Pancasila," *Suara Karya*, 25 September 1981.

dan menganjurkan diskriminasi rasial. Dalam sidang Konstituante tanggal 11 Mei 1959, Ketua Fraksi Nasional Progresif, Siauw Giok Tjhan (Ketua Umum Baperki) menyatakan sikapnya bahwa dalam menilai pasal 6 ayat 1 UUD 1945, tidak boleh dilepaskan dari jiwa, semangat dan tujuan UUD 1945 secara keseluruhan, di samping memperhatikan sejarah perkembangan perjuangan kemerdekaan yang menyebabkan adanya rumusan seperti itu. Setelah memberi alasan yang senada dengan penjelasan Bapak Sayuti Melik di atas, ia menegaskan bahwa menurut sejarah adanya pasal 6 UUD 1945, sama sekali tidak didorong oleh nafsu atau keinginan untuk mengadakan diskriminasi rasial.¹ Jawaban pemerintah yang diwakili oleh PM Ir. H. Djuanda pada Sidang Ke-1 Rapat ke-15 tanggal 21 Mei 1959 menyatakan:

”... , Pemerintah mengulangi pernyataannya dalam Dewan Perwakilan Rakyat, bahwa ketentuan dalam pasal 6 ayat 1 UUD 1945 tidak dapat dipergunakan untuk mengadakan diskriminasi rasial.”²

Kalau demikian halnya, siapakah warga negara Indonesia asli itu? Warga negara Indonesia asli adalah orang-orang yang menjadi warga negara Indonesia *semenjak Republik Indonesia lahir* atau yang menjadi warga negara Indonesia *bersamaan* dengan lahirnya negara Republik Indonesia. Ini pengertian secara yuridis konstitusional, bukan anggapan sosiologis, kultural, psikologis, dan lain-lain. Republik Indonesia lahir pada tanggal 17 Agustus 1945. Jadi semua orang penduduk wilayah Republik Indonesia yang sejak tanggal 17 Agustus 1945 menjadi warga negara Republik Indonesia, adalah *Warga Negara Indonesia asli*, warga negara Indonesia yang original, warga negara Indonesia yang sejak semula, bukan warga negara Indonesia tambahan, bukan warga negara Indonesia yang kemudian datangnya!³

Pertanyaan selanjutnya adalah siapakah mereka ini? Secara *yuridis historis*, mereka ini adalah orang-orang yang menurut pasal 163 IS disebut: golongan *bumiputera/Indonesiers*; dan yang berdasarkan UU No. 3/1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara Indonesia yang diundangkan pada tanggal 10 April 1946 tetapi *berlaku surut* semenjak 17 Agustus 1945, orang-orang penduduk wilayah Indonesia yang termasuk golongan *Timur Asing* (Tionghoa, Arab dan lain-lain) serta golongan *Eropa*, yang *tidak secara eksplisit* menolak kewarganegaraan Republik Indonesia (sistem pasif). Mereka ini semua adalah warga negara Indonesia asli secara yuridis konstitusional. Di antara mereka ini apakah yang keturunan asing dianggap *asli* secara biologis, etnis, psikologis, sosiologis, kultural dan lain sebagainya itu adalah masalah lain.

¹Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, II, 1960, hal. 756-775.

²Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, III, 1960, hal. 322.

³Lihat Harry Tjan Silalahi, ”Beberapa Catatan Mengenai Perkataan ‘Asli’ pada UUD 1945,” *Mimbar BP-7*, No. 11 Tahun II, 1983.

Dengan demikian, di samping mereka yang disebut bumiputera, golongan peranakan yang telah memenuhi persyaratan konstitusi, yaitu: bertempat tinggal di Indonesia, mengakui Indonesia sebagai tanah airnya dan bersikap setia kepada negara Republik Indonesia, adalah warga negara Indonesia asli. Persyaratan konstitusi itu adalah dalam arti telah menghayati kebudayaan dan cita-cita rakyat Indonesia, telah merasa bersatu (manunggal) dengan tanah yang menimbulkan perasaan cinta Tanah Air dan secara sosiologis diterima sebagai anggota masyarakat Indonesia. Jadi pewarganegaraan bagi mereka berdasarkan UU No. 3/1946 hanya sekedar pengakuan, bahwa "Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa" sesuai dengan ungkapan yang terdapat pada alinea ketiga Pembukaan UUD 1945, orang tersebut adalah bangsa Indonesia, warga negara Indonesia asli.

Dari uraian-uraian yang telah dikemukakan di atas, jelaslah bahwa dilihat dari sudut kewarganegaraan, di samping pribumi juga terdapat orang-orang dari golongan peranakan yang menjadi warga negara Indonesia asli. Mereka ini semua tentu saja berhak menjadi Presiden RI sebagaimana dinyatakan di dalam pasal 6 ayat 1 UUD 1945. Akan tetapi bagaimanakah hal itu di dalam riil-politik adalah masalah lain. Sebab jabatan kepresidenan mempunyai mekanisme dan pertimbangan politis, yang tidak semata-mata mendasarkan diri pada tafsir pengertian pasal-pasal UUD 1945 itu. Sementara itu terdapat orang-orang dari golongan peranakan yang menjadi warga negara Indonesia karena naturalisasi berdasarkan undang-undang kewarganegaraan RI, di samping mereka yang menjadi warga negara asing ataupun tanpa kewarganegaraan. Dengan demikian menggeneralisasi semua golongan peranakan sebagai "non-pri," berarti memperlakukan sikap yang sama terhadap mereka semua yang sebenarnya memiliki status kewarganegaraan yang berbeda-beda. Hal ini sama tidak adilnya dengan memperlakukan sikap yang berbeda-beda terhadap orang-orang yang memiliki status kewarganegaraan yang sama.

SYARAT-SYARAT UNTUK MEMPEROLEH KEWARGANEGARAAN INDONESIA

Warga negara RI adalah pendukung negara RI. Oleh karena itu maka setiap warga negara RI harus mendukung Dasar Negara RI dan pandangan hidup bangsa Indonesia (Pancasila) serta menghayati bahwa pandangan hidup bangsa Indonesia tersebut adalah sumber kejiwaan masyarakat dan negara RI. Dari pasal 26 ayat 1 UUD 1945 diketahui bahwa orang-orang bangsa lain pun dapat menjadi Warga Negara Indonesia. Penjelasan UUD 1945 mengenai pasal tersebut menegaskan bahwa: "Orang-orang bangsa lain ... yang bertempat tinggal di Indonesia, mengakui Indonesia sebagai tanah airnya dan bersikap setia kepada Negara Republik Indonesia, dapat menjadi Warga Negara."

Dengan demikian tampaklah bahwa konstitusi UUD 1945 menentukan persyaratan untuk orang-orang bangsa lain harus lebih dahulu secara sosio-kultural menjadi orang Indonesia, baru kemudian dapat diterima menjadi warga negara RI. Persyaratan konstitusional tersebut harus dijelmakan atau diperinci lebih lanjut dalam undang-undang yang mengatur kewarganegaraan Indonesia. Di samping syarat-syarat konstitusi itu, berdasarkan pasal 26 ayat (2) UUD 1945 terdapat pula syarat-syarat tambahan mengenai kewarganegaraan yang ditetapkan dengan undang-undang. Syarat yang terakhir ini dapat disebut "syarat undang-undang." Jadi bagi orang-orang bangsa lain ataupun keturunan asing yang hendak menjadi warga negara Indonesia, harus memenuhi baik persyaratan konstitusional maupun persyaratan undang-undang.

Persoalan selanjutnya adalah bagaimanakah syarat konstitusi dan syarat undang-undang itu dijabarkan dalam undang-undang kewarganegaraan kita? Sebagai pelaksanaan pasal 26 UUD 1945, sejak tanggal 10 April 1946 berlakulah UU No. 3/1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara Republik Indonesia. Yang menjadi warga negara RI menurut undang-undang ini dirumuskan di dalam pasal 1, 2 dan 3. Secara singkat mereka adalah:

- a. Penduduk asli Indonesia yang secara otomatis dengan tidak ada pilihan lain menjadi warga negara Indonesia. Hal ini menunjuk kepada asas *ius sanguinis*.¹
- b. Orang peranakan yang lahir dan bertempat tinggal di Indonesia paling sedikit lima tahun terakhir berturut-turut dan berumur 21 tahun atau telah kawin, kecuali jika ia menyatakan keberatan menjadi warga negara Indonesia (pasal 1 ayat b UU No. 3/1946). Hal ini menunjukkan asas *ius soli*.²
- c. Karena naturalisasi; pengangkatan anak; perkawinan wanita asing dengan WNI; dan karena mengikuti status ayah dan ibu atau status ayah atau status ibu.

Jadi berdasarkan UU No. 3/1946, orang-orang bangsa lain/peranakan yang telah memenuhi syarat-syarat konstitusi, kemudian diperinci lebih lanjut dalam pasal 1 ayat b sebagai syarat undang-undang, adalah warga negara Indonesia, meskipun pada saat itu mereka tidak mengetahuinya. Walaupun seandainya mereka mengetahuinya dan tidak menghendaki kewarganegaraan RI, namun penentuan itu tetap berlaku bagi mereka. Setelah mereka ditentukan sebagai warga negara barulah kepadanya diberi kesempatan untuk menggunakan hak repudiasi, yaitu hak untuk mengajukan pernyataan tertulis me-

¹Yang dimaksudkan dengan asas *Ius Sanguinis* ialah bahwa kewarganegaraan seseorang pada dasarnya ditentukan oleh keturunan dari orang yang bersangkutan.

²Sedangkan yang dimaksudkan dengan asas *Ius Soli* ialah bahwa pada dasarnya kewarganegaraan seseorang ditentukan oleh tempat kelahirannya.

menolak kewarganegaraan Indonesia kepada Menteri Kehakiman, melalui Pengadilan Negeri di wilayah tempat tinggalnya, satu tahun setelah berlakunya UU No. 3/1946.

UU No. 3/1946 ini kemudian diubah dengan UU No. 6/1947. Salah satu perubahan yang terpenting adalah bahwa UU No. 3/1946 dinyatakan berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1945. Selanjutnya dilakukan lagi beberapa kali perubahan terhadap undang-undang tersebut untuk memberi kesempatan kepada golongan peranakan/orang-orang bangsa lain menggunakan hak repudiasinya. Yang terakhir adalah dengan UU No. 11/1948 dinyatakan bahwa semua pengajuan pernyataan yang berhubungan dengan kewarganegaraan berakhir hingga tanggal 17 Agustus 1948. Dengan berakhirnya hak repudiasi itu, penduduk Indonesia hanya terdiri dari dua golongan, yaitu Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA). Sejak tanggal 17 Agustus 1945, orang-orang asing dapat mengajukan permohonan untuk menjadi WNI asal memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam pasal 5 UU No. 3/1946 jo UU No. 6/1947.

Dalam Pasal 5 ditentukan bahwa kewarganegaraan Indonesia melalui naturalisasi diperoleh dengan berlakunya undang-undang yang memberi naturalisasi itu. Juga disyaratkan umur 21 tahun atau telah kawin, bertempat kedudukan dan bertempat kediaman di dalam daerah negara Republik Indonesia sekurang-kurangnya 5 tahun berturut-turut yang paling akhir dan cakap berbahasa Indonesia, bersumpah atau berjanji kepada negara Indonesia di hadapan Pengadilan Negeri. Setelah menjalankan sumpah atau janji, saat itu juga Pengadilan Negeri memberikan Kartu Bukti WNI. Dapat juga kewarganegaraan RI diberikan dengan alasan kepentingan negara (pasal 7). Naturalisasi yang demikian ini tidak memerlukan syarat-syarat seperti status, tempat kedudukan atau kediaman di dalam daerah negara RI dan cakap berbahasa Indonesia. Oleh karena Pasal 5 menentukan bahwa kewarganegaraan berlaku dengan undang-undang, maka selama berlaku UU No. 3/1946, ada 9 orang yang diwarganegarakan dengan 9 buah undang-undang pula.¹

Dengan terbentuknya negara Republik Indonesia Serikat pada tanggal 27 Desember 1949, terjadilah perubahan ketentuan mengenai kewarganegaraan RI berdasarkan Persetujuan Perihal Pembagian Warga Negara antara RIS dan Kerajaan Belanda. Salah satu konsekuensi dari ketentuan tersebut ialah bahwa golongan peranakan diberi kesempatan dua tahun (27 Desember 1949 - 27 Desember 1951) untuk secara aktif memilih atau menolak kewarganegaraan Indonesia (hak opsi).² Hal ini membawa akibat bahwa golongan peranakan

¹Lihat Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia* (Alumni, 1973), hal. 80.

²Lihat "Persetujuan Perihal Pembagian Warga Negara" dalam *Himpunan Peraturan Kebijaksanaan Masalah Cina* (Departemen Pertahanan Keamanan, Maret 1980), hal. 86-89.

Cina yang berdasarkan UU No. 3/1946 telah menjadi WNI tanpa perlu mengajukan pernyataan, dengan peraturan baru itu dianggap belum menjadi warga negara sampai saat mereka mengadakan pilihan secara aktif. Pada tahun 1953 barulah dapat diketahui hasil opsi tersebut. Sementara peneliti mengatakan bahwa sekitar 600.000 hingga 700.000 orang golongan peranakan Cina atau sekitar 40% yang secara formal telah menolak kewarganegaraan Indonesia.¹

Perubahan konstitusi RIS menjadi UUD Sementara 1950 pada tanggal 17 Agustus 1945, tetap memberlakukan peraturan perundangan mengenai kewarganegaraan sebelumnya, selama belum diadakan yang baru menurut UUD tersebut.² Sementara itu pemerintah RRC mengklaim bahwa semua orang-orang Cina di seberang lautan adalah warga negaranya. Akibatnya terjadilah kewarganegaraan rangkap (Bipatride) bagi orang-orang Cina di Indonesia yang telah menjadi WNI.³ Untuk mengatasi hal itu pada tanggal 22 April 1955 telah ditandatangani perjanjian antara RI-RRC atau yang dikenal sebagai Perjanjian Soenario-Chou. Dalam perjanjian ini antara lain ditegaskan bahwa orang-orang Cina di Indonesia diwajibkan untuk melakukan pilihan dengan tegas dan secara tertulis, apakah akan tetap menjadi warga negara Indonesia. Kesempatan untuk itu diberikan dalam jangka waktu dua tahun. Perjanjian Soenario-Chou itu kemudian diratifikasi menjadi Undang-Undang No. 2 Tahun 1958.⁴

Akan tetapi pada awal pemerintahan Orde Baru, Undang-Undang No. 2 Tahun 1958 itu dengan segala peraturan pelaksanaannya dinyatakan dicabut dengan Undang-Undang No. 4/1969 yang mulai berlaku pada tanggal 10 April 1969.⁵ Dalam undang-undang yang baru ini ditegaskan bahwa mereka yang te-

¹Hal ini dikemukakan oleh David Mazingo dalam *Chinese Policy Towards Indonesia, 1949-1967* (Cornell University Press, Ithaca and London, 1976), dan dikutip oleh B.P. Paulus; *Kewarganegaraan RI Ditinjau dari UUD 1945*, Khususnya Kewarganegaraan Peranakan Tionghoa (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983), hal. 233.

²Lihat UUD 1950 pasal 5 ayat 1 dan Ketentuan Peralihan pasal 144.

³Masalah dwi-kewarganegaraan ini sebenarnya telah berlangsung sejak jaman kolonial Belanda. Pada tahun 1909 Pemerintah Cina mengumumkan Undang-undang Kewarganegaraan yang menganut asas Ius Sanguinis. Setahun kemudian (1910) Pemerintah Belanda berhasil membentuk Undang-Undang Kekaulanegaraan Belanda yang menganut asas Ius Soli. Perbedaan ini berlangsung terus dan baru mulai diselesaikan pada tahun 1955 antara Pemerintah RI dan RRC. Lihat J.A.C. Mackie dan Charles A. Coppel, "Suatu Survei Awal Masalah Cina di Indonesia," dalam B.P. Paulus (penyusun), *Masalah Cina, Hasil Penelitian Ilmiah di Beberapa Negara Asia dan Australia* (Bandung: PT Karya Nusantara; 1976), hal. 18-22.

⁴Undang-Undang No. 2 Tahun 1958 tentang Persetujuan Perjanjian Antara RI dan RRC Mengenai Dwi-Kewarganegaraan, dimuat di dalam *Lembaran Negara Republik Indonesia*, No. 5 Tahun 1958.

⁵Lihat *Lembaran Negara Republik Indonesia*, No. 17 Tahun 1969 dan *Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia* No. 2891.

lah menjadi warga negara Indonesia berdasarkan Undang-Undang No. 2/1958 tetap menjadi warga negara Indonesia, demikian pula anak-anaknya yang telah dewasa dan untuk selanjutnya mereka tunduk kepada Undang-Undang No. 62/1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Alasan untuk mencabut undang-undang tersebut, oleh karena terdapat ketentuan-ketentuan di dalamnya yang memberikan perlakuan khusus terhadap golongan Cina dalam waktu yang agak lama. Diperkirakan bahwa sampai dengan tahun 1978 akan ada orang yang menukar kewarganegaraan RRC dengan kewarganegaraan RI ataupun sebaliknya. Hal ini akan menyita perhatian administrasi yang tidak sedikit, menciptakan suasana politis-psikologis yang kurang sehat.

Undang-Undang No. 62/1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia adalah pelaksanaan dari Pasal 5 ayat 1 UUD Sementara 1950.¹ Syarat-syarat kewarganegaraan dalam undang-undang ini tampaknya lebih menitikberatkan pada asas *Ius Sanguinis*, tetapi dalam hal-hal tertentu tetap menggunakan asas *Ius Soli*. Hal ini dapat diketahui dari Penjelasan Umum undang-undang tersebut yang mengatakan: "keturunan dipakai sebagai suatu dasar adalah lazim. Sudah sewajarnya suatu negara menganggap seorang anak sebagai warga negaranya di mana pun ia dilahirkan, apabila orang tuanya adalah warga negara dari negara yang bersangkutan (pasal 1 ayat b-e). Sedangkan asas *Ius Soli* hanya khusus bagi mereka atau anak-anak yang lahir di wilayah RI, yang kedua orang tuanya tidak diketahui atau orang tuanya tidak berkewarganegaraan, atau mungkin juga belum mendapat kewarganegaraan dari negara orang tuanya (pasal 1 ayat f-i).

Di samping kedua asas tersebut, terdapat pula tiga prinsip yang terkandung dalam UU No. 62/1958 ini. *Pertama*, prinsip untuk menghilangkan kelebihan-kelebihan kewarganegaraan (*bipatride* - *multipatride*). *Kedua*, prinsip untuk mencegah timbulnya keadaan tidak mempunyai kewarganegaraan sama sekali (*apatride*). *Ketiga*, prinsip kewarganegaraan RI tunggal bagi warga negara Republik Indonesia yang berada dalam wilayah Republik Indonesia (Pasal 1 Peraturan Penutup). Sedangkan materi yang diatur dalam undang-undang ini pada pokoknya meliputi: (a) perihal status orang-orang yang sudah menjadi warga negara sebelum peraturan undang-undang ini mulai berlaku, yaitu warga negara berdasarkan penentuan undang-undang; (b) cara-cara memperoleh kewarganegaraan; dan (c) mengenai hilangnya kewarganegaraan.

Warga negara karena penentuan undang-undang. UU No. 62/1958 pasal 1 ayat a berbunyi:

"Warga Negara Republik Indonesia ialah: orang-orang yang berdasarkan perundang-undangan dan/atau perjanjian-perjanjian dan/atau peraturan-peraturan yang berlaku sejak Proklamasi 17 Agustus sudah warga negara Republik Indonesia."

¹Dimuat di dalam *Lembaran Negara Republik Indonesia*, No. 113 Tahun 1958 dan *Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia*, No. 1647.

Siapakah mereka ini? Yaitu orang-orang yang telah memperoleh kewarganegaraan Indonesia berdasarkan UU No. 3/1946 dan Persetujuan Perihal Pembagian Warga Negara antara RIS dan Kerajaan Belanda. Termasuk di dalamnya golongan peranakan Cina, kecuali mereka yang pada masa opsi secara formal menolak kewarganegaraan RI. Di samping pasal 1 ayat a, juga yang memenuhi pasal 1 ayat b-j UU No. 62/1958 adalah mereka yang menjadi warga negara karena penentuan undang-undang.

UU No. 62/1958 menentukan kriteria untuk memperoleh kewarganegaraan RI sebagai berikut: (a) karena kelahiran berdasarkan keturunan dan kelahiran di dalam wilayah RI; (b) karena pengangkatan anak warga negara asing yang belum berumur 5 tahun oleh WNI yang dilakukan secara sah; (c) karena permohonan sebagaimana ditentukan dalam pasal 3 dan 4 UU No. 62/1958; (d) karena pewarganegaraan/naturalisasi; (e) karena atau sebagai akibat dari perkawinan; (f) karena turut ayah atau ibunya; dan (g) karena pernyataan untuk menjadi warga negara Indonesia. Kriteria-kriteria tersebut pada dasarnya membuka kesempatan yang lebih luas bagi penduduk Indonesia untuk memperoleh kewarganegaraan RI, sekaligus hendak melenyapkan dwi-kewarganegaraan dan mencegah terjadinya status tanpa kewarganegaraan. Berdasarkan semangat itu pula, kewarganegaraan RI dengan cara naturalisasi dapat diperoleh dengan keputusan Menteri Kehakiman saja. Syarat-syaratnya adalah: berumur 21 tahun, lahir di Indonesia, walaupun lahir di luar negeri yang bersangkutan telah menetap di Indonesia lima tahun berturut-turut atau tidak berturut-turut selama sepuluh tahun, cukup dapat berbahasa Indonesia dan mempunyai sekedar pengetahuan tentang sejarah Indonesia.

Di samping itu, UU No. 62/1958 juga membuka kesempatan bagi mereka yang telah kehilangan kewarganegaraan RI untuk menjadi warga negara RI kembali. Pasal 16 menentukan bahwa seorang anak yang turut kehilangan kewarganegaraan RI, dapat memperolehnya kembali dengan menyatakan keterangan untuk itu, dalam waktu satu tahun setelah ia berumur 18 tahun. Selanjutnya pasal 18 membuka kesempatan bagi yang kehilangan kewarganegaraan RI menurut ketentuan pasal 17 ayat k. Mereka ini dapat memperoleh kewarganegaraan RI jika bertempat tinggal di Indonesia berdasarkan Kartu Izin Masuk dan menyatakan keterangan untuk itu kepada Pengadilan Negeri di wilayah tempat tinggalnya dalam waktu satu tahun.

Ketentuan pasal 17 ayat k yang mewajibkan kepada WNI yang berdiam di luar negeri untuk melapor kepada Perwakilan RI, ternyata tidak dapat dipenuhi oleh WNI yang berdiam di Taiwan. Oleh karena RI tidak mengakui ROC (Republic of China) dan karenanya tidak ada hubungan diplomatik antara kedua negara. Walaupun demikian sejak tanggal 1 Nopember 1969, pemerintah menempuh kebijaksanaan yang memungkinkan eks-WNI dari

Taiwan untuk memperoleh kembali kewarganegaraan RI; yaitu mereka dapat mengajukan permohonan untuk memperoleh visa berdiam di Indonesia. Yang tiba di Indonesia dengan visa tersebut akan diberikan Kartu Izin Masuk yang dapat digunakan untuk menyatakan keterangan memperoleh kewarganegaraan RI berdasarkan pasal 18 UU No. 62/1958.¹

Ketentuan pasal 18 UU No. 62/1958 kemudian diubah dengan UU No. 3/1976. Perubahan ini pada hakikatnya membuka kesempatan yang lebih besar bagi orang-orang Indonesia yang telah kehilangan kewarganegaraan RI untuk memperoleh kembali kewarganegaraan tersebut. Walaupun demikian kesempatan ini hanya diberikan kepada mereka yang tinggal di negeri Belanda, Suriname dan Antillen Belanda, dan kehilangan kewarganegaraan mereka adalah semata-mata akibat yang ditimbulkan oleh sengketa Irian Barat. Ditegaskan pula dalam undang-undang tersebut bahwa kesempatan yang baru ini tidak dapat digunakan oleh orang-orang Cina Hoa Kiau.²

Di samping pasal 17 ayat k, ayat-ayat yang lain (a-j) dari pasal tersebut juga mengatur ketentuan-ketentuan mengenai kehilangan kewarganegaraan RI. Sementara itu kiranya perlu dicatat bahwa UU No. 62/1958 juga menentukan bahwa seorang anak WNI yang diangkat anak secara sah oleh orang asing (WNA), maka anak tersebut tidak lagi menjadi warga negara Republik Indonesia.

CATATAN PENUTUP

Pokok-pokok pikiran mengenai kewarganegaraan Indonesia dalam UUD 1945, menegaskan bahwa orang-orang bangsa lain dapat menjadi warga negara RI apabila memenuhi syarat konstitusi dan syarat undang-undang kewarganegaraan RI. Syarat konstitusi itu harus dijemakan dalam pelbagai peraturan perundangan kewarganegaraan RI. Dalam hubungan itu ada dua undang-undang yang menjadi sarana utama untuk memperoleh kewarganegaraan RI, yaitu UU No. 3/1946 dan UU No. 62/1958.

UU No. 3/1946 adalah produk legislatif pertama yang bermaksud menjelmakan jiwa dan semangat UUD 1945 dalam pengaturan kewarganegaraan RI setelah Proklamasi 17 Agustus 1945. Dari uraian-uraian yang telah dikemukakan ternyata bahwa persyaratan-persyaratan untuk memperoleh kewarganegaraan RI di dalam undang-undang ini, tidak sepenuhnya menjelmakan

¹Lihat "Surat Keputusan Menteri Kehakiman No. J.M./4/6 tentang Kebijakan-sanaan Mengenai Warga Negara RI Keturunan Taiwan," dalam *Himpunan Peraturan-peraturan Kewarganegaraan RI* (Jakarta: Direktorat Jenderal Pembinaan Hukum Departemen Kehakiman, 1971), hal. 186-1987.

²Lihat di dalam *Lembaran Negara Republik Indonesia*, No. 20 Tahun 1976 dan *Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia*, No. 3077.

syarat-syarat konstitusi UUD 1945. Hal ini tampak dari perumusan di dalam pasal 5 UU No. 3/1946 yang hanya memberikan persyaratan umur, tempat kedudukan dan kediaman serta cakap berbahasa Indonesia bagi orang-orang bangsa lain untuk menjadi warga negara Indonesia. Demikian juga halnya dengan kewarganegaraan Indonesia adalah atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa, tidak ternyata dalam lafal sumpah atau janji setia ketika permohonan untuk menjadi WNI dikabulkan (pasal 5 ayat 7 UU No. 3/1946).

UU No. 62/1958 merupakan pelaksanaan dari pasal 5 UUD Sementara 1950. Adalah menjadi cita-cita negara menurut UUD Sementara ini untuk mempersatukan segala golongan Bangsa menjadi satu Bangsa yang "homogeen."¹ Oleh karena itu bangsa dalam arti etnik tidak mendapat penekanan dalam UUD Sementara, sebab bangsa yang mendukung dan mendirikan negara RI adalah *segenap bangsa Indonesia*. Dari keterangan Pemerintah pada saat membahas UU No. 62/1958, jelas sekali bahwa negara RI 1950 tidak didukung oleh bangsa Indonesia dalam arti etnik. Karena telah terleburnya orang-orang yang asli dalam negara Indonesia dengan turunan orang-orang bangsa lain yang disahkan menjadi warga negara dengan UU No. 3/1946, kemudian ditetapkan dalam pasal 1a UU No. 62/1958.² Jadi yang hendak dijabarkan oleh konstitusi UUD Sementara 1950 adalah kesatuan warga negara RI dalam arti yang sedalam-dalamnya.

Akan tetapi persyaratan untuk memperoleh kewarganegaraan RI sebagaimana dirumuskan dalam pasal 5 UU No. 62/1958, belum menimbulkan keyakinan bahwa dengan syarat-syarat itu orang-orang bangsa lain dapat meleburkan diri secara sosio-kultural dalam kesatuan masyarakat bangsa Indonesia. Dengan perkataan lain persyaratan tersebut tidak mendorong orang-orang bangsa lain untuk membaurkan diri sedemikian rupa sebagai syarat mutlak untuk kesatuan warga negara. Sementara itu pada lafal sumpah atau janji setia untuk menyatakan ikatan dengan negara RI, juga tidak dinyatakan "dengan berkat dan rahmat Tuhan" sebagaimana terdapat dalam Mukadimah UUD Sementara 1950. Jelaslah bahwa pemberian kewarganegaraan RI berdasarkan UUD No. 62/1958 terlalu dititikberatkan pada persyaratan yuridis, tetapi tidak sepenuhnya didasarkan pada landasan yuridis konstitusional.

Oleh karena UU No. 62/1958 masih tetap berlaku hingga kini, perlu juga dikaji sejauh mana ketentuan-ketentuan dalam undang-undang tersebut masih sesuai dengan syarat-syarat konstitusi UUD 1945. Sebab tekad Orde Baru adalah melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dalam pelbagai segi kehidupan bangsa dan negara. Dilihat dari UUD 1945, ternyata UU No. 62/1958 juga sangat minim dengan syarat-syarat konstitusi

¹Lihat Penjelasan Undang-Undang No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.

²B.P. Paulus, *op. cit.*, hal. 228.

sebagaimana kehendak UUD 1945. Di samping itu terjadi penyimpangan konstitusional dalam hal pewarganegaraan. Pasal 26 ayat 1 UUD 1945 menegaskan 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. Kata *dan* tersebut jelas menunjukkan bahwa orang-orang bangsa lain yang menjadi warga negara Indonesia harus disahkan dengan Undang-Undang Pewarganegaraan. Sedangkan UU No. 62/1958 melaksanakan pewarganegaraan tersebut hanya dengan keputusan Menteri Kehakiman.

Dengan demikian persoalan mengapa orang-orang bangsa lain, seperti keturunan Cina tidak sepenuhnya membaurkan diri dalam masyarakat bangsa Indonesia, salah satu sebabnya adalah undang-undang kewarganegaraan kita sejak Proklamasi Kemerdekaan hingga kini tidak mendukung dan mendorong proses pembauran itu. Hal ini dapat dilihat dari persyaratan untuk pewarganegaraan yang lebih bersifat yuridis (syarat undang-undang) dan sangat minim dengan persyaratan sosio-kultural yang diperintahkan oleh konstitusi. Penjabaran syarat konstitusi itu di antaranya, "cukup dapat berbahasa Indonesia dan mempunyai sekedar pengetahuan tentang sejarah Indonesia" (UU No. 62/1958) atau hanya "cakap berbahasa Indonesia" (UU No. 3/1946). Bahkan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang itu memberi kesan seolah-olah pemberian kewarganegaraan hanyalah urusan pribadi anggota masyarakat dengan pemerintah, tanpa konsekuensi sosiologis dan moral warga negara yang bersangkutan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Itulah sebabnya orang-orang bangsa lain dengan mudah menjadi warga negara Indonesia, tanpa berbaur menjadi kesatuan warga negara.

Oleh karena undang-undang kewarganegaraan kita lebih menitikberatkan persyaratan yuridis, maka yang sering menjadi persoalan pokok ialah bagaimana cara untuk mendapatkan surat tanda bukti kewarganegaraan. Karena yang diutamakan hanya masalah cara, maka untuk mendapatkan Surat Bukti Kewarganegaraan RI gampang dimanipulasikan, seperti yang telah banyak dilakukan oleh sementara orang keturunan Cina. Manipulasi kewarganegaraan itu lebih dimungkinkan lagi, apabila administrasi warga negara dan orang asing tidak dilakukan secara teratur dan tertib.¹ Akan tetapi pemecahan masalah ini harus dimulai dari sumbernya, yaitu dengan mengadakan undang-undang kewarganegaraan yang baru. Kelalaian kita sebagai bangsa dalam menata kesatuan warga negara selama ini telah dibayar dengan sangat mahal. Tidak hanya dengan terjadinya pelbagai peristiwa SARA dan kerugian material, tetapi juga kerugian moral yang tak ternilai.

¹Uraian terperinci mengenai manipulasi kewarganegaraan ini dapat dibaca dalam B.P. Paulus, *ibid.*, hal. 288-299.