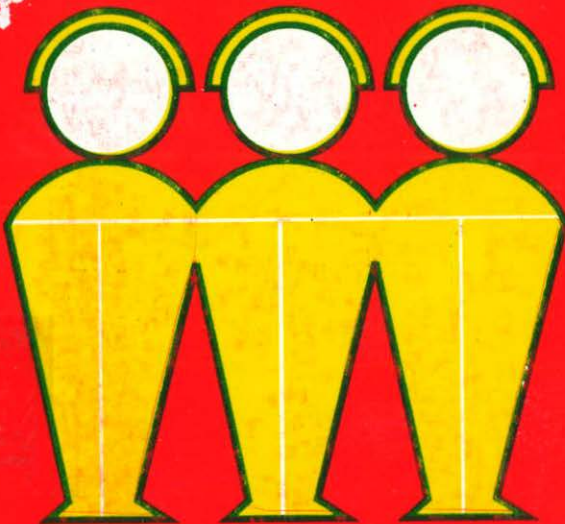




**ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM TENTANG
UNDANG-UNDANG NOMOR 62 TAHUN 1958
TENTANG
KEWARGANEGARAAN RI**



**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
DEPARTEMEN KEHAKIMAN DAN HAK ASASI MANUSIA RI**

20.10.08

2011

**ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM
UNDANG-UNDANG NOMOR 62 TAHUN 1958
TENTANG
KEWARGANEGARAAN RI**



**Disusun Oleh Tim
Di bawah Pimpinan**

Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H.

3A1. 484 598
SOE
a.

80983 P/sb/PH
2A.1. 2002

**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
DEPARTEMEN KEHAKIMAN RI
JAKARTA 1998/1999**

**ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM
UNDANG-UNDANG NOMOR 62 TAHUN 1958
TENTANG
KEWARGANEGARAAN RI**

Editor :

**L. Sumartini, S.H.
Nursalam Sianipar, S.H.
Sri Fatimah, S.H.
Theodrik Simorangkir, S.H.**

KATA PENGANTAR

Dalam kurun waktu 40 tahun, setelah Undang-Undang No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan diberlakukan sudah banyak terjadi perubahan dan pergeseran sistem nilai budaya. Selain itu telah muncul paradigma baru yang mengatakan bahwa undang-undang tidaklah memaksa tetapi berfungsi sebagai pelindung dan sarana pelayanan. Di samping itu secara konstitusional undang-undang tersebut adalah pelaksanaan dari UUDS 1950. Setelah kembali ke UUD 1945, sudah barang tentu perlu adanya penyesuaian.

Argumen lain untuk meninjau Undang-Undang Kewarganegaraan termaksud adalah kurang selaras dengan :

1. Konvensi hak-hak anak yang telah diratifikasi melalui Keppres No. 36 Tahun 1990.
2. Kompilasi Hukum Islam.
3. Konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap wanita yang diratifikasi melalui UU No. 7 Tahun 1984.

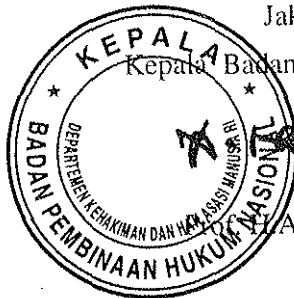
Sejalan dengan permasalahan ini. Badan Pembinaan Hukum Nasional telah melakukan analisis dan evaluasi terhadap UU No. 6 Tahun 1958, untuk menginventarisasi permasalahan dihubungkan dengan peraturan lain. Dengan tujuan memberikan rekomendasi atau masukan dalam rangka pembaharuan undang-undang kewarganegaraan.

Penerbitan ini dimaksudkan untuk menyebarkannya kepada masyarakat khususnya kalangan hukum untuk dikritisi dan dikembangkan. Di samping itu juga untuk menambah khazanah informasi hukum yang berkenaan dengan kewarganegaraan.

Akhirnya, kepada Sdr. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H., kami ucapkan terima kasih, atas semua jerih payah yang telah diberikan secara tulus ikhlas sehingga buku ini dapat diterbitkan.

Jakarta, Oktober 2000

Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional



A.S. Natabaya, S.H., LL.M.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Tuhan Yang Mahaesa, akhirnya Tim yang dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor G-79-PR.09.03 Tahun 1998 Tanggal 29 Mei 1998, telah selesai menyusun Analisis dan Evaluasi Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan RI (UU 62/1958)

Perubahan terhadap UU 62/1958 mendesak untuk dilakukan, baik atas pendekatan formal maupun material, mengingat dalam penyelenggaraannya selama ini banyak permasalahan yang timbul. Permasalahan-permasalahan tersebut menyangkut masalah konstitusi, administratif, munculnya UU No. 7/1984 tentang Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita dan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Konvensi Hak-hak Anak. Selanjutnya menyangkut urusan kewarganegaraan, akibat perkawinan, serta tenggang waktu yang memerlukan sejumlah perubahan yang cukup mendasar sifatnya, dan sejumlah masalah yang erat terkait dengan urusan *legal drafting*.

Analisis dan evaluasi hasil kerja sama tim ini tentu jauh dari sempurna karena berbagai keterbatasan yang ada. Namun Tim berharap hasil kajian ini dapat menjadi bahan masukan bagi upaya pembaharuan atau penggantian UU 62/1958 oleh instansi yang berwenang. Oleh karena itu demi sempurnanya laporan, tim sangat terbuka untuk menerima kritik dan saran dari berbagai pihak.

Tidak lupa kami mengucapkan terima kasih kepada Bapak Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional yang telah memberikan kepercayaan kepada kami, juga kepada seluruh anggota Tim atas kerjasama yang kompak sehingga mendukung kelancaran penyelesaian laporan ini.

Semoga bermanfaat.

Jakarta, 15 Maret 1999

Tim Analisis dan Evaluasi
Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958
Tentang Kewarganegaraan RI

Ketua,

ttd.

Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H.

SUSUNAN TIM PELAKSANA

Ketua

Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro. S.H., M.H.
(Universitas Parahiyangan – Bandung)

Sekretaris/Anggota

Yunan Hilmy, S.H.

BPHN – Departemen Kehakiman

Anggota

Abdul Azis Nasihudin, S.H., M.H., M.M.
(Perorangan)

Roza D. Diapari, S.H.

Dit. Jen Kumdang Departemen Kehakiman

Drs. Harsono Widodo

Dit. Jen Imigrasi Departemen Kehakiman

Asnifriyanti Damanik

Lembaga Bantuan Hukum APIK, Jakarta

Achfadz, S.H.

BPHN – Departemen Kehakiman

Muhar Junef, S.H.

BPHN – Departemen Kehakiman

Asisten

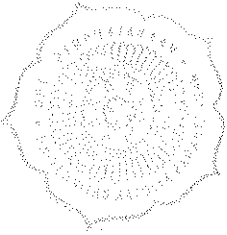
Sukesti Iriani, S.H.

Lukino

Pengetik

Bahrudin Zuhri

Heru Baskoro



DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	v
SUSUNAN TIM	vii
DAFTAR ISI	viii
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Maksud dan Tujuan	5
C. Ruang Lingkup	6
D. Metodologi	6
E. Sistematika	6
F. Waktu dan Biaya	8
BAB II : TINJAUAN UMUM	9
A. Pengertian	9
B. Perkembangan Peratuan Perundangan Tentang Kewarganegaraan Di Indonesia	11
C. Kewarganegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946	14
D. Kewarganegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958.	15
E. Konvensi Internasional yang berkaitan	33
1. Deklarasi HAM se-Dunia	33
2. CEDAW	34
3. Konvensi Hak-hak Anak	37
F. Peraturan-peraturan Lain	37
1. UU 1/1974	37
2. Kompilasi Hukum Islam	38

BAB III	:	ANALISIS DAN EVALUASI	40
		A. Pengantar	40
		B. Sistem Ketatanegaraan	40
		C. Urusan Administratif	41
		D. Asas Persamaan Hak dan Asas Kepentingan Anak	42
		1. Asas Persamaan Hak	42
		2. Kepentingan Anak	43
		E. Pewarganegaraan	44
		1. Politik Hukum	44
		2. Usia Pewarganegaraan	45
		F. Akibat Perkawinan	45
		G. Masalah Tenggang Waktu	46
		H. Permasalahan <i>legal drafting</i>	46
		1. Penegasan Asas	46
		2. Penghapusan Ketentuan	47
		3. Perubahan Susunan Pasal	48
BAB IV	:	PENUTUP	50
		A. Kesimpulan	50
		B. Saran	51
DAFTAR PUSTAKA		53
DAFTAR PERATURAN		55
LAMPIRAN		57

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Warga negara merupakan salah satu anasir yang hakiki dalam suatu negara. Di kalangan ahli hukum hal ini dikenal sebagai ajaran *essentials* dari suatu negara (Sudargo Gautama, 1975:3). Dalam pengetahuan hukum tata negara, untuk dapat dipandang sebagai suatu negara haruslah memenuhi tiga hal. Suatu negara harus mempunyai wilayah tertentu (*staatsgebied*), suatu organisasi tertentu dan suatu *personengebied* tertentu. Dalam hal ini Soehino menyebut ketiga hal tersebut sebagai syarat formal bagi suatu yang disebut negara, bukan merupakan syarat-syarat materialnya atau bukan merupakan hakekat negara (Soehino, 1981:7). Bahkan menurut pelbagai teori yang dikembangkan dalam ilmu negara, negara ada demi warga negara. Terutama jika mengacu kepada paham demokrasi, yang dianut oleh pelbagai negara modern dewasa ini. Eksistensi negara adalah dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat (Koerniatmanto Soetoprawiro, 1996).

Dengan demikian tidaklah mungkin suatu negara dapat berdiri tanpa adanya warga negara. Sebagai anggota suatu negara, warga negara mempunyai hubungan hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik terhadap warga negara. Joeniarto menyatakan, kata *warga negara* dipakai di dalam hubungannya hendak menunjukkan sebagai pendukung (landasan) dari negara. Hal tersebut sudah sepantasnya sebab maksud adanya negara ialah untuk menyelenggarakan kepentingan bangsanya. Oleh karena itu sebagai pendukung dari negara, para warga negara harus menanggung berbagai kewajiban dan dipihak lain memperoleh haknya (Joeniarto 1968 : 13). Negara akan menjadi kuat dan sukses bila warga negara sebagai pendukungnya juga kuat. Kuat dalam arti seluas-luasnya, termasuk kuat dalam arti persatuan

diantara rakyatnya (integrasi nasional). Oleh karena itu penentuan siapa yang akan menjadi warga negara bukanlah persoalan perseorangan akan tetapi merupakan persoalan atau wewenang bagi negara yang berdaulat dengan tetap menghormati prinsip-prinsip umum hukum internasional.

Atas dasar itulah diperlukan pengaturan mengenai kewarganegaraan. Di Indonesia masalah kewarganegaraan diatur dalam pasal 26 UUD 1945. Rumusan pasal tersebut berbunyi:

- (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 perkembangannya, ketentuan tersebut diatur lebih lanjut di dalam Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (UU 62/1958). Dilihat dari umurnya, undang-undang tersebut termasuk UU yang tua di Indonesia, 40 tahun. UU 62/1958 disahkan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 1 Agustus 1958, dimuat dalam LN No. 113 tahun 1958 dan TLN Nomor 1647.

Saat sekarang, sangatlah relevan untuk meninjau dan memperbaharui kembali UU 62.1958, mengingat selama kurun waktu 40 tahun sudah banyak terjadi perubahan dan pergeseran sistem nilai sosial-budaya serta paradigma baru bahwa undang-undang tidaklah memaksa tetapi memberi perlindungan dan pelayanan, ditambah adanya tuntutan yang kuat akan reformasi bidang hukum. Secara formal, UU 62/1958 adalah undang-undang organik dari UUD 1950 (pasal 5, 144 dan pasal 89 UUDS RI) yang sudah tidak berlaku lagi sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sedang UU 62/58 itu sendiri tetap berlaku saat bangsa Indonesia kembali ke UUD 1945. Sehingga perlu ditinjau, masih sesuainkah dengan suasana kejiwaan atau cita-cita hukum UUD 1945 atau sistem ketatanegaraan RI sekarang?

Dr. Bagir Manan (Republika, 22 September 1997) dalam hal ini mengatakan: "...secara konstitusional, perubahan itu bukan karena alasan UUDS 1950 sebagai dasar pembentukannya, melainkan secara konseptual terdapat perbedaan soal pengaturan kewarganegaraan antara UUDS 1950 dengan UUD 1945. Secara konseptual, ketentuan UU 62/1958 telah memenuhi unsur esensial ketentuan kewarganegaraan, meski tetap perlu diselaraskan dengan politik nasional kewarganegaraan."

Dalam praktik, terdapat temuan yang sampai pada kesimpulan bahwa UU 62/1958 harus ditinjau ulang dan disempurnakan. Argumen dari kesimpulan tersebut adalah bahwa UU ini selain tidak menghormati Konvensi Hak-hak Anak, juga tidak sesuai dengan UU Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam serta UU No. 7 Tahun 1984 tentang Konvensi mengenai Penghapusan segala bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) (**Republika, 23 Juli 1997**).

Temuan sebagaimana dikutip REPUBLIKA tersebut merupakan cuplikan dari kegiatan Dialog Publik menyongsong 13 tahun ratifikasi konvensi perempuan yang diselenggarakan LBH APIK pada tanggal 13 Juli 1997 di Jakarta yang mengangkat tema: *Tinjauan terhadap UU Kewarganegaraan dan Implikasinya pada Hak Perempuan*. Dari dialog publik tersebut tersebut terungkap bahwa UU 62/1958 harus ditinjau ulang dan disempurnakan dengan alasan bertentangan dengan: *pertama*, Konvensi Hak-hak Anak yang telah diratifikasi melalui Keppres No. 36 Tahun 1990 yang menyatakan bahwa dalam setiap tindakan yang berhubungan dengan anak, baik yang dilakukan oleh lembaga-lembaga kesejahteraan sosial milik pemerintah maupun swasta, pengadilan, pejabat pemerintah maupun lembaga legislatif, kepentingan yang terbaik bagi anak harus menjadi pertimbangan utama. UU 62/1958 sama sekali tidak melihat kepentingan anak tersebut, terutama bila terjadi perselisihan diantara kedua orang tua mengenai hak untuk memelihara anak.

Kedua, UU 1/1974 Tentang Perkawinan. Dalam UU Perkawinan dinyatakan bahwa kedua orang tua mempunyai kewajiban dan hak yang sama atas anak-anak mereka. Sedangkan dalam UU 62/1958 hak antara suami dan isteri atas anak-anak mereka berkenaan dengan kewarganegaraan si anak terdapat perbedaan. Dalam perkawinan yang sah, ibu tidak mempunyai hak untuk menentukan kewarganegaraan anaknya apabila kewarganegaraan sang ayah diketahui.

Ketiga, Kompilasi Hukum Islam (KHI) menyatakan bahwa apabila terjadi perceraian antara suami istri maka bagi anak-anak yang masih *mumayyiz* hak pemeliharaan atas anak tersebut diserahkan kepada ibunya. Di dalam pelaksanaan, penerapan ketentuan ini sangat menyulitkan si ibu dan anak-anaknya karena sebagai warga negara asing yang tinggal di Indonesia, si anak harus mematuhi semua peraturan-peraturan yang berkenaan dengan keimigrasian tanpa melihat statusnya sebagai anak yang belum cakap bertindak secara hukum. Dan Pengadilan Agama yang memutuskan perkara tersebut sama sekali tidak melihat ketentuan mengenai kewarganegaraan dan hanya berfokus kepada KHI yang mengatur hukum perkawinan bagi yang beragama Islam.

Keempat, bertentangan dengan UU 7/1984 yang meratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan. Dalam Konvensi dinyatakan bahwa setiap orang tua mempunyai hak yang sama dalam menentukan kewarganegaraan anaknya, sedangkan dalam UU 62/1958 hak ini hanya dimiliki oleh laki-laki (bapak).

Salah satu kausal yang dianggap merugikan adalah ketentuan hukum bahwa anak hasil perkawinan silang antara wanita WNI dengan pria WNA otomatis akan mengikuti kewarganegaraan ayahnya. Akibatnya bila terjadi perceraian, anak hasil perkawinannya itu tetap menjadi WNA, meski sang Ibu memenangkan hak perwaliannya.

Permohonan kewarganegaraan bagi anak hasil perceraian juga sering terhambat oleh pasal 3 ayat (2) UU 62/1958 meski secara hukum Sang Ibu disahkan oleh pengadilan untuk menjadi walinya. Hal serupa juga dipermasalahkan **Prof. Padmo Wahyono, SH** bahwa yang dimasalahkan bukanlah masalah hak dan kewajiban warga negara, melainkan masalah proses termasuk persyaratannya menjadi warga negara Indonesia (Padmo wahyono 1984 : 16).

Dr. Bagir Manan lebih lanjut mengatakan bahwa pembaharuan peraturan perundang-undangan tidak tergantung pada lama dan barunya produk hukum itu, melainkan dari fungsi hukum yang diembannya. Agaknya keliru bila pengamatan terhadap undang-undang yang lama tanpa memperhitungkan perkembangan dinamikanya, sehingga peraturan itu tetap mampu mengemban fungsi hukum di masyarakat. Namun terlepas dari "kekunoannya", UU 62/1958 memang pantas ditinjau kembali dan memerlukan pembaharuan, baik atas pendekatan formal maupun materialnya.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas itulah, **Badan Pembinaan Hukum Nasional** merasakan perlu untuk mengadakan analisis dan evaluasi hukum tentang Undang-undang Nomor 62 Tahun 1958 Tentang Kewarganegaraan RI, sebagai respon perlunya memberikan perhatian khusus pada reformasi bidang hukum, baik untuk menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang ada maupun untuk menyusun peraturan perundang-undangan yang baru. Oleh karena itu berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor G-79-PR.09.03 Tahun 1998 tanggal 29 Mei 1998, dibentuklah Tim Analisis dan Evaluasi Hukum UU No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan.

B. Maksud dan Tujuan

Kegiatan ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi dan menginventarisasi permasalahan yang ada pada UU 62/1958 tentang Kewarganegaraan RI dan peraturan-peraturan tentang kewarganegaraan lainnya, selanjutnya menganalisis serta