

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Teori Kewarganegaraan**

Kewarganegaraan itu sendiri adalah siapa yang menjadi anggota dari masyarakat dan siapa yang tidak menjadi bagian dari masyarakat. Untuk membicarakan mengenai kewarganegaraan kita tidak dapat melihatnya hanya dari aspek politik, lingkup legal, dan juga dari segi formal tetapi juga dari segi non-politik di mana masyarakat bisa memperoleh sumber daya sosial dan mereka memiliki akses ke dalamnya. Ketika masyarakat berpartisipasi dalam masyarakat maka hal ini berimplikasi pada organisasi dalam masyarakat secara menyeluruh. Menjadi warga negara akan berpengaruh pada hak mereka dalam kewarganegaraan. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apakah dengan adanya kewarganegaraan ini dapat mengurangi ketimpangan sosial atau mempengaruhi struktur hubungan antara individu dengan perbedaan jenis kelamin atau ras.<sup>15</sup>

Perbedaan tipe politik suatu negara akan mempengaruhi bentuk kewarganegaraan itu sendiri. Pada negara modern, setiap individu tidak memiliki hak khusus atau *privilage* tersendiri melainkan semua sama dihadapan hukum. Kritik mengenai demokratis modern dihadirkan oleh Karl Marx yang

---

<sup>15</sup> Gore, Charles. 1995. *Introduction: Markets, citizenship, and social exclusion* (in Rodgers et.al. *Social exclusion: rethoric reality responses*. Genova: International Labour Studies) dalam <http://xa.yimg.com/kq/groups/22968201/376810887/name/Review> diakses tanggal 9 Desember 2011

mengungkapkan bahwa emansipasi politik terhadap warga negara tidaklah cukup. Marx menyarankan untuk melakukan revolusi sosial. Satu konsep lain dihadirkan oleh Stanislaw Ossoski yang mengatakan bahwa ketika perubahan pada struktur sosial diatur oleh tekanan politik maka konsep abad 19 (perjuangan kelas) kurang lebih akan bersifat anakronis dan konflik kelas memberikan jalan pada antagonisme. Pendekatan ini memiliki kecenderungan untuk mengidentifikasi sistem kelas dengan segala kerugiannya. Sistem ketimpangan kelas mengandung tidak hanya kerugian tetapi juga *privilage* dan kekuasaan untuk mempertahankannya.<sup>16</sup>

Teori mengenai kewarganegaraan dihadirkan juga oleh T.H. Marshall. Dalam karyanya yang berjudul *Citizenship and Social Class*, ia fokus pada hubungan antara perkembangan kewarganegaraan dan perkembangan sistem kelas. Ia berpendapat bahwa sejalan dengan berkembangnya kapitalisme sebagai sistem sosial dan sebagai struktur kelas maka kewarganegaraan berubah menjadi suatu sistem dan mendukung hubungan pasar menjadi suatu sistem. Marshall memberikan dua pemahaman mengenai kewarganegaraan. Yang pertama adalah kewarganegaraan merupakan status yang melekat pada komunitas dan yang kedua, kewarganegaraan merupakan suatu status di mana anggotanya mempunyai hak dan kewajiban. Setiap masyarakat akan menghadirkan hak dan kewajiban yang berbeda pula bagi warganya sehingga tidak prinsip universal yang menjelaskan mengenai hak dan kewajiban warga negara di dalam suatu masyarakat. Ada tiga elemen kewarganegaraan yang diidentifikasi oleh Marshall:

---

<sup>16</sup> Barbalet.1988. *Citizenship Ch.1. Theories of Citizenship, Ch.2. Citizenship rights, Ch.8. The State and Citizenship.* dalam <http://xa.yimg.com/kq/groups/22968201/376810887/name/Review> diakses tanggal 9 Desember 2011

penduduk, politik, dan hak sosial. Ia mengungkapkan pada hakikatnya hak merupakan sesuatu yang melekat pada individu sedangkan hak asasi manusia merupakan pemahaman warga negara akan haknya. Hak akan memiliki makna pada konteks institusional dan hanya dapat dicapai pada kondisi material. Marshall menambahkan bahwa perkembangan kewarganegaraan bukanlah hasil dari perkembangan negara. Perubahan pada kewarganegaraan dapat dicapai melalui konflik antara institusi sosial dan antara kelompok sosial.<sup>17</sup>

Aspek penting dari teori yang dihadirkan oleh Marshall karena teorinya ini mempertanyakan hubungan antara kewarganegaraan dengan kelas sosial. Ia mengemukakan perkembangan institusi dalam kewarganegaraan modern di Inggris bertepatan dengan berkembangnya kapitalisme. Hal ini ia anggap sebagai hal yang ganjil karena di satu sisi kapitalisme menawarkan ketimpangan kelas sedangkan status yang melekat pada kewarganegaraan adalah mempunyai hak dan kewajiban yang sama. Pada abad 18 dan 19, hak kewarganegaraan “rukun” dengan ketimpangan kelas dalam masyarakat kapitalis. Menurut Marshall, hak adalah sesuatu yang perlu untuk memelihara bentuk ketimpangan karena pada masa itu hak kewarganegaraan adalah hak sipil dan hak sipil akan bersaing dengan ekonomi pasar. Hak sipil akan memberikan hak pada siapapun untuk masuk pada pertukaran pasar sebagai agen kapitalis maupun sebagai pekerja. Ketika kewarganegaraan bergabung dengan hak politik dan juga hak sosial lalu berhubungan dengan kelas sosial akan lebih menimbulkan konflik ketimbang hanya terdiri dari hak sipil saja. Terjadi krisis ketika di Inggris kelas pekerja diberikan ruang untuk bersuara namun mereka kurang berpengalaman dalam

---

<sup>17</sup> *Ibid*

menggunakan kekuasaan politik. Untuk sementara waktu, perjuangan kelas pekerja tidak dapat secara efektif untuk memobilisasi kekuasaan politik sehingga terciptalah serikat pekerja sebagai sistem kedua dalam kewarganegaraan industrial dan mendukung sistem politik. Menurut Marshall, kewarganegaraan dan sistem kelas kapitalis sedang berada pada keadaan “perang”. Kewarganegaraan sosial tidak menghilangkan ketimpangan sosial melainkan menimbulkan ketimpangan sosial baru. Menurutnya pula kewarganegaraan telah memaksa terjadinya modifikasi kelas. Selain itu, tumbuhnya kewarganegaraan telah menstimulasi perjuangan untuk memenangkan haknya dan juga kenikmatan ketika memenangkannya. Pendekatan yang dikemukakan oleh Marshall ini tidak hanya menciptakan modifikasi kelas tetapi juga konflik kelas sebagai ekspresi perjuangan haknya dan hak sebagai warga negara. Marshall juga melihat interaksi yang terjadi antara kewarganegaraan dengan sistem kelas. Hubungan yang terjadi antara keduanya dapat menyebabkan perubahan. Ia juga berpendapat bahwa kemungkinan dampak yang ditimbulkan kewarganegaraan pada aspek ketimpangan kelas, kesetiaan kelas, dan juga kemarahan kelas akan mempengaruhi sifat dan timbulnya konflik kelas.<sup>18</sup>

## **B. Negara Menurut Hukum Internasional**

Menurut Konvensi Montevideo<sup>19</sup>, negara sebagai subyek hukum internasional harus memiliki kualifikasi-kualifikasi sebagai berikut : (1) penduduk yang

---

<sup>18</sup> Gore, Charles. 1995. *Introduction: Markets, citizenship, and social exclusion* (in Rodgers et.al. *Social exclusion: rhetoric reality responses*. Genova: International Labour Studies) dalam <http://xa.yimg.com/kq/groups/22968201/376810887/name/Review> diakses tanggal 9 Desember 2011

<sup>19</sup> Pasal 1 Konvensi Montevideo memperincikan syarat-syarat sebagai berikut : “*The State as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) a capacity to enter into relations with*

menetap; (2) wilayah tertentu batas-batasnya; (3) pemerintah, dan (4) kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain.

Berdasarkan kualifikasi-kualifikasi tersebut di atas, dalam Konvensi Montevideo pada kualifikasi nomor (4) yang menyebutkan tentang ” kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain”, yang oleh para ahli hukum internasional diartikan sebagai kemerdekaan (*independence*), dan merupakan unsur yang paling menentukan apakah suatu negara mempunyai identitas internasional atau tidak, dan merupakan unsur yang membedakan antara konsepsi negara menurut hukum internasional dengan konsepsi negara menurut politik.<sup>20</sup>

Pendapat senada dikemukakan oleh J.G. Starke, bahwa kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain membedakan negara itu dengan negara bagian suatu federasi, protektorat<sup>21</sup>, dan lain-lain yang tidak mengurus masalah luar negerinya sendiri.<sup>22</sup>

Pendapat senada dengan Konvensi Montevideo, dikemukakan oleh Boer Mauna, “Bagi pembentukan suatu negara yang merupakan subjek penuh hukum internasional diperlukan unsur-unsur konstitutif sebagai berikut : (1) Penduduk yang tetap, (2) Wilayah tertentu, (3) Pemerintah, dan (4) Kedaulatan”<sup>23</sup>.

Penjelasan singkat mengenai unsur-unsur pembentukan negara tersebut adalah sebagai berikut :

---

the other States. (Lihat Budi Lazarusli dan Syahmin A.K. *Suksesi Negara Dalam Hubungannya Dengan Perjanjian Internasional*, Remaja Karya, Bandung, 1986, hlm. 7.

<sup>20</sup> *Ibid.* hlm. 8.

<sup>21</sup> Protektorat merupakan rejim konvensional antara dua negara yang secara tidak sama membagi pelaksanaan berbagai wewenang. Dalam sistem protektorat ini negara kolonial memperoleh sejumlah wewenang atas negara yang dilindunginya.

<sup>22</sup> J.G. Starke, *An Introduction to International Law*, 8<sup>th</sup> ed. Butterworth, Student Reprints, London, 1977, hlm. 48.

<sup>23</sup> Boer Mauna, *Op.Cit.*, hlm. 17.

### 1) Penduduk yang tetap

Penduduk merupakan kumpulan individu-individu yang terdiri dari dua kelamin tanpa memandang suku, bahasa, agama, dan kebudayaan, yang hidup dalam suatu masyarakat dan yang terikat dalam suatu negara melalui hubungan yuridis dan politik yang diwujudkan dalam bentuk kewarganegaraan.<sup>24</sup> Penduduk merupakan unsur pokok bagi pembentukan suatu negara. Dalam unsur kependudukan ini harus ada kediaman secara tetap. Penduduk yang tidak mendiami suatu wilayah secara tetap dan selalu berkelana (nomad) tidak dapat dinamakan penduduk sebagai unsur konstitutif pembentukan suatu negara.

### 2) Wilayah tertentu

Hukum internasional tidak menentukan syarat berapa harusnya luas suatu wilayah untuk dapat dianggap sebagai unsur konstitutif suatu negara. Seychelles dengan luas wilayah 278 km<sup>2</sup>, Nauru dengan hanya 21 km<sup>2</sup>, Singapura dengan luas 218 km<sup>2</sup>, Togo dengan luas 56.000 km<sup>2</sup>, adalah negara di mana hukum internasional seperti halnya dengan India dengan luas wilayah 3.287.596 km<sup>2</sup>, Cina dengan luas 9.596.961 km<sup>2</sup>. demikian juga wilayah suatu negara tidak selalu harus merupakan satu kesatuan dan dapat terdiri dari bagian-bagian yang berada di kawasan yang berbeda.<sup>25</sup>

Konferensi PBB III mengenai Hukum Laut telah mengelompokkan sebagian besar negara di dunia atas 3 (tiga) kelompok, yaitu kelompok negara-negara pantai (*the coastal states group*), negara-negara yang tidak berpantai (*the land locked states group*), dan negara-negara secara geografis tidak menguntungkan

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.* hlm. 20-21.

(*the geographically disadvantage states group*). Dengan demikian, wilayah suatu negara terdiri dari daratan, lautan, dan udara di atasnya.<sup>26</sup>

### 3) Pemerintahan

Sebagai suatu *person yuridik*, negara memerlukan sejumlah organ untuk mewakili dan menyalurkan kehendaknya. Sebagai titular dari kekuasaan, negara hanya dapat melaksanakan kekuasaan tersebut melalui organ-organ yang terdiri dari individu-individu.<sup>27</sup> Bagi hukum internasional, suatu wilayah yang tidak mempunyai pemerintahan tidak dianggap sebagai suatu negara dalam arti kata yang sebenarnya. Ketentuan ini dengan jelas ditegaskan Mahkamah Internasional dalam kasus Sahara Barat. Mahkamah Internasional dalam pendapat hukumnya (*advisory opinion*) pada tahun 1975 menyatakan bahwa berbagai bentuk hubungan yang ada antara suku-suku dan emirat-emirat Shaar di abad ke-19 merupakan bukti bahwa Sahara Barat bukan merupakan *terra nullius* (wilayah tidak bertuan). Oleh karena itu, menurut Mahkamah Internasional pada waktu itu belum ada struktur pemerintahan dan karena itu belum ada negara.<sup>28</sup>

Keberadaan pemerintah dalam hukum internasional merupakan suatu keharusan. Namun, hukum internasional tidak mencampuri bagaimana seharusnya pembentukan suatu pemerintah negara. Yang penting bagi hukum internasional adalah adanya suatu pemerintah dalam suatu negara yang bertindak atas nama negara tersebut dalam hubungannya dengan negara-negara lain.

---

<sup>26</sup> United Nation Convention on The Law of The Sea 1982, *a Commentary*, Vol. 1. Martinus, Nijhoff Publisher, p. 70-73.

<sup>27</sup> Boer Mauna, *Op.Cit.* hlm. 21.

<sup>28</sup> Moha Eduard, *Le Shara Occidental*, Edition Jean Picollec, 1990 dalam Boer Moena, *Ibid.* hlm. 21-22.

#### 4) Kedaulatan

Menurut Pasal 1 Konvensi Montevideo 27 Desember 1933 mengenai Hak-hak dan Kewajiban Negara, menyebutkan bahwa unsur konstitutif ke-4 bagi pembentukan negara adalah *capacity to enter into relations with other states*. Konvensi Montevideo ini merupakan suatu kemajuan bila dibandingkan dengan konsepsi klasik pembentukan negara yang hanya mencakup tiga unsur konstitutif yaitu penduduk, wilayah, dan pemerintah. Bagi Konvensi tersebut ketiga unsur ini belum cukup untuk menjadikan suatu entitas sebagai negara merdeka dan berdaulat. Oleh karena itu, diperlukan unsur tambahan yaitu kapasitas mengadakan hubungan dengan negara-negara lain. Namun sebagai akibat perkembangan hubungan antar negara yang sangat cepat, ketentuan Konvensi Montevideo yang berisikan unsur kapasitas tersebut sudah ketinggalan dan diganti dengan "kedaulatan" sebagai unsur konstitutif keempat pembentukan negara, mengingat artinya yang sangat penting dan ruang lingkungannya yang lebih luas<sup>29</sup>.

Sesuai hukum internasional, kedaulatan memiliki tiga aspek utama, yaitu : ekstern, intern, dan teritorial.<sup>30</sup>

- a) Aspek ekstern kedaulatan adalah hak bagi setiap negara untuk secara bebas menentukan hubungannya dengan berbagai negara atau kelompok-kelompok lain tanpa kekangan, tekanan atau pengawasan dari negara lain;
- b) Aspek intern kedaulatan adalah hak atau wewenang eksklusif suatu negara untuk menentukan bentuk lembaga-lembaganya, cara kerja lembaga-lembaga tersebut dan hak untuk membuat undang-undang yang diinginkannya serta tindakan-tindakan untuk mematuhi;
- c) Aspek teritorial kedaulatan berarti kekausaan penuh dan eksklusif yang dimiliki oleh negara atas individu-individu dan benda-benda yang terdapat di wilayah tersebut.

Selanjutnya, kedaulatan juga mempunyai arti yang sama dengan kemerdekaan<sup>31</sup>. Bila suatu negara disebut berdaulat, itu juga berarti merdeka dan

---

<sup>29</sup> *Ibid.* hlm. 23-24.

<sup>30</sup> *Ibid.* hlm. 24.



sebaliknya<sup>32</sup>. Bagi suatu negara yang baru lahir dan yang mengadakan kegiatan hubungan luar negeri sering disebut negara merdeka ataupun negara berdaulat saja. Kata merdeka lebih diartikan bahwa suatu negara tidak lagi berada di bawah kekuasaan asing dan bebas untuk menentukan kebijaksanaan dalam dan luar negerinya. Sedangkan kata kedaulatan, lebih mengutamakan kekuasaan eksklusif yang dimiliki negara tersebut dalam melaksanakan kebijaksanaannya. Namun, sebagai atribut negara, kedua kata tersebut mempunyai arti yang hampir sama yang satu dapat menguatkan yang lain.

### C. Suksesi Negara dan Suksesi Pemerintahan

#### 1. Suksesi Negara

Suksesi negara adalah salah satu obyek pengkajian klasik dalam hukum internasional publik. Oscar Schachter mengungkapkan bahwa "*State succession is one of the oldest subjects of international law.*"<sup>33</sup> Meskipun sudah menjadi obyek kajian yang telah lama, namun hukum internasional masih belum jelas mengatur masalah ini. Czaplinski menyatakan bahwa hukum suksesi Negara "... *is one of the underdeveloped areas of international law.*"<sup>34</sup>

Istilah suksesi negara adalah terjemahan dari istilah dalam bahasa Inggris "*State Succession*" atau yang dalam Konvensi Wina Tahun 1978 disebut

---

<sup>31</sup> Ian Brownlie, *Principle of Public International Law*, Fourth Edition, Oxford University Press, 1990, dalam Boer Moena hlm. 78.

<sup>32</sup> N.A. Maryan Green, *International Law of Peace*, Second Edition, 1982, dalam Boer Moena hlm. 25.

<sup>33</sup> Oscar Schachter, "The Once and Future Law," 33 *Va.J.Int'l.L.*, 253 (1993), dikutip dalam Carter and Trimble, Carter and Trimble, *International Law*, Boston: Little, Brown and Co., 2nd.ed., 1995, hlm. 480.

<sup>34</sup> Wladyslaw Czaplinski, *Equity and Equitable Principles in the Law of State Succession*, dalam: Mojmir Mrak (ed.), *Succession of States*, The Hague: Martinus Nijhoff, 1999, hlm. 61; Budi Lazarusli dan Syahmin A.H., *Suksesi negara dalam Hubungannya dengan Perjanjian Internasional*,

"*Succession fo States*".<sup>35</sup> Menurut D. Sidik Suraputra, terjemahan demikian ada yang menyatakan sebagai "*Indo-Saxonization*" dan dapat menimbulkan "*an artificial cultural artifact*" dari suatu bahasa yang dinamis selaras dengan detak jantung dan jiwa bangsanya<sup>36</sup>. Sedangkan menurut Budi Lazarusli dan Syahmin, A.K, bahwa istilah "*state succession*" atau "*succession of states*" mempunyai pengertian yang kompleks, sehingga terlalu sempit jika diterjemahkan dengan "pergantian negara", sebab istilah "pergantian negara" kurang mencerminkan maksud sesungguhnya yang terkandung dalam istilah "*state succession*" atau "*succession of states*". Oleh karena itu, Budi Lazarusli dan Syahmin A.K. cenderung untuk menerjemahkan menjadi "Suksesi", sehingga terjadilah istilah "Suksesi Negara".<sup>37</sup>

Menurut Mervin Jones, suksesi negara dibagi ke dalam dua pengertian, yaitu pergantian yuridis, dan pergantian menurut kenyataannya (*factual state succession*).<sup>38</sup> Pendapat lainnya dikemukakan oleh Lucius Cafflich dalam Budi Lazarusli dan Syamin A.K, yang menjelaskan bahwa pada umumnya para ahli berpendapat bahwa suksesi negara dalam arti faktual (*factual state succession*) terjadi apabila satu negara memperoleh seluruh atau sebagian wilayah yang sebelumnya dikuasai oleh negara lain, dan sebagai akibatnya sesuai dengan ketentuan hukum internasional, maka pengganti wilayah (*territorial successor*) tersebut berkewajiban menerima hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang paling sedikit identik secara material dengan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang

---

<sup>35</sup> Lihat Pasal 2 ayat 1 (b) "*Vienna Convention on Succession of States in Respect of Traties*" Un.Doc, A/Conf. 80/31, 23 Agustus 1978.

<sup>36</sup> D. Sidik Suraputra, *Negara-negara Baru dan Masalah Perjanjian Internasional Sehubungan Dengan Pergantian Negara*. Jurnal Hukum & Pembangunan, No. 3, Tahun IX, Mei 1979, hlm. 262.

<sup>37</sup> Budi Lazarusli dan Syahmin A.K. *Suksesi Negara Dalam Hubungannya Dengna Perjanjian Internasional*, Remaja Karya, Bandung, 1986. hlm. 6.

<sup>38</sup> J. Mervin Kones, *State Succession in the Matter of Treaties*. 24 BYIL, 1947, hlm. 360. Lihat Budi Lazarusli dan Syahmin A.K *Suksesi Negara Dalam Hubungannya Dengna Perjanjian Internasional*, Remaja Karya, Bandung, 1986. hlm. 12.

sebelumnya dimiliki oleh penguasa wilayah yang digantikan (*territorial prodecessor*).<sup>39</sup>

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa Pertama, di dalam istilah suksesi negara terkandung makna adanya pergantian atau perubahan pemegang kedaulatan atas suatu wilayah, dari negara yang satu kepada negara yang lain. Kedua, bahwa kedaulatan dalam hukum internasional berarti suatu otoritas tertinggi di dalam suatu negara yang bebas. Ketiga, di dalam pengertian suksesi negara, realisasi dari pergantian pemegang kedaulatan atas wilayah tersebut adalah pengambilalihan seperangkat kekuasaan dari suatu negara, yang lazimnya terdiri dari kekuasaan eksekutif dan yudikatif.

Seperti diketahui bersama, bahwa salah satu ciri pokok masyarakat internasional pada abad ke-21 ini adalah menjamurnya negara-negara baru sebagai akibat dekolonisasi. Di berbagai kawasan di dunia seperti Afrika, Asia Pasifik dan Karibia negara-negara baru saling bermunculan yang sekaligus mengakhiri era kolonisasi dari negara-negara Barat seperti Inggris, Perancis, Portugal, Belanda dan Belgia.

Menurut J.G. Starke, perubahan negara dapat terjadi dalam berbagai bentuk misalnya :

- 1) Sebagian wilayah negara A bergabung dengan negara B, atau dibagi menjadi negara B, C, D dan seterusnya.
- 2) Sebagian wilayah negara A menjadi negara baru.
- 3) Seluruh wilayah negara A menyatu dengan negara B, dan negara A tidak eksis lagi.
- 4) Seluruh wilayah A terbagi-bagi dan masing-masing menyatu dengan negara A, B, C dan seterusnya, dan negara A tidak eksis lagi.
- 5) Seluruh wilayah A terbagi-bagi menjadi negara-negara baru, dan negara A tidak eksis lagi.
- 6) Seluruh wilayah negara A menjadi bagian dari suatu negara baru, dan negara A tidak eksis lagi.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Budi Lazarusli dan Syahmin A.K. *Op.Cit.* hlm. 12.

Rumusan di atas apabila diperhatikan tidak satupun dari mutasi-mutasi teritorial yang berakibat lenyapnya unsur-unsur konstitutif negara seperti penduduk, wilayah dan pemerintah. Yang terjadi adalah semacam reorganisasi dari masing-masing entitas sesuai dengan pengaturan yang baru. Dengan perkataan lain, mutasi-mutasi tersebut pada umumnya terjadi dalam konteks politik yang sangat kompleks. Namun, dari segi hukum yang penting untuk diketahui adalah sampai sejauh mana negara pengganti mewarisi hak-hak dan kewajiban dari negara yang diganti.

Sehubungan dengan hal di atas, Komisi Hukum Internasional sejak tahun 1967 telah mengkodifikasikan ketentuan mengenai suksesi ini. Diakhir sidangnya, konferensi ini menghasilkan 2 (dua) konvensi, yaitu : Konvensi Wina mengenai Suksesi Negara-negara dalam kaitannya dengan Traktat-traktat pada tanggal 23 Agustus 1978 dan Konvensi Wina mengenai Suksesi Negara dalam kaitannya dengan Harta Benda, Arsip-arsip, dan Hutang-hutang Negara pada tanggal 7 April 1983.<sup>41</sup> Namun demikian, sampai sekarang kedua konvensi tersebut belum ada yang berlaku. Permasalahannya mungkin karena jauh sekali perbedaan antara ketentuan-ketentuan yang dikodifikasi dan kebiasaan internasional yang berkembang.

Dalam praktek negara, tidak terdapat konsistensi tentang penerapan prinsip sejauhmana suatu negara baru berhak atau wajib melanjutkan hak-hak dan kewajiban negara yang digantikannya. Pada umumnya, masalah ini diselesaikan melalui perjanjian penyerahan kedaulatan (*devolution agreements*) antara negara

---

<sup>40</sup> Lihat *Dissolution, Continuation et Succession en Europe de l'Est*, Colloque CEDIN (Centre de Droit International), No. 9, Paris, Monthrestien, 1994, hlm. 406. Lihat juga : Boer Muna, *Hukum Internasional : Pengertian, Peranan, dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Almunir, Bandung, 2005, hlm. 39.

<sup>41</sup> Boer Muna, *Op.Cit.* hlm. 40.

pengganti dengan negara yang diganti, atau antara negara induk dengan negara yang melepaskan diri. Perjanjian ini pada umumnya memuat secara tegas hak-hak dan kewajiban apa saja yang dilanjutkan atau dihentikan. Contohnya, dalam Perjanjian Konferensi Meja Bundar Tahun 1949 antara Indonesia dan Belanda, yang secara rinci memuat masalah-masalah suksesi negara termasuk penentuan perjanjian internasional mana yang dibuat oleh Hindia Belanda dahulu yang harus dilanjutkan dan mana yang harus dihentikan.

Namun dalam hukum internasional telah berlaku suatu prinsip umum bahwa adanya perubahan kedaulatan tidak mempengaruhi perjanjian perbatasan dengan negara pihak ketiga, hak dan kewajiban perjanjian internasional yang berkaitan dengan perbatasan serta hak dan kewajiban yang berkaitan dengan pengaturan wilayah yang beralih, serta perjanjian-perjanjian multilateral yang berkaitan dengan kesehatan, narkotika, dan hak-hak asasi manusia.<sup>42</sup>

Masalah suksesi negara menimbulkan banyak persoalan tentang adanya dan apa akibat-akibat hukum dari suksesi negara yang telah terjadi tersebut. Persoalan tentang adanya akibat hukum dari suksesi negara ini timbul karena adanya pendapat dari para ahli hukum internasional yang menentang *common doctrine*, dengan alasan bahwa hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dimiliki oleh suatu negara akan hilang bersama dengan lenyapnya negara yang bersangkutan. Namun, pendapat itu tidak sesuai dengan praktik, di mana negara-negara pengganti mengambil alih beberapa hak dan kewajiban tertentu dari negara yang digantikan. Oleh karena itu, seperti yang dianjurkan oleh beberapa ahli hukum lainnya, lebih baik melihat kepada praktik negara-negara mengenai sampai sejauh mana akibat

---

<sup>42</sup> *Ibid.* hlm. 41.

hukum itu terjadi. Berikut ini akan dikemukakan beberapa akibat hukum dari suksesi negara terhadap beberapa pokok masalah.

## **2. Suksesi Negara dan Status Individu**

Menurut Boer Muna, bila terjadi mutasi teritorial, secara prinsip negara pengganti memberikan kewarganegaraannya kepada penduduk dari wilayah yang mengalami suksesi. Namun bagi kepentingan penduduk yang bersangkutan diberikan dua kemungkinan : Pertama, bersifat kolektif yaitu plebisit dan Kedua, bersifat individual yaitu hak untuk memilih<sup>43</sup>.

Plebisit merupakan konsultasi bagi seluruh anggota masyarakat untuk mengetahui apakah mereka menerima atau menolak kekuasaan yang baru atau menerima aneksasi (pencaplokan). Cara ini sering dipraktekkan pada pertengahan abad ke-19, sebagai pelaksanaan prinsip kewarganegaraan. Demikian juga sesudah Perang Dunia I, sebagai implementasi sejumlah cláusula Perjanjian Versailles. Sistem plebisit ini kemudian berubah menjadi referéndum sebagai cara yang paling langsung bagi rakyat untuk menentukan nasib sendiri. Hak menentukan nasib sendiri ini merupakan praktek yang umum berlaku dalam era dekolonisasi setelah berakhirnya Perang Dunia II. Yang terakhir adalah jajak pendapat yang diselenggarakan di Timor Timur pada tanggal 30 Agustus 1999 yang berakhir dengan kemenangan kelompok kemerdekaan.

Hak untuk memilih (opsi) adalah hak yang diberikan kepada para penduduk dari wilayah yang diduduki untuk memilih dalam jarak waktu tertentu antara warga negara dan negara sebelumnya dan kewarganegaraan negara pengganti<sup>44</sup>. Pelaksanaan prinsip ini sering terjadi sebagai akibat perjanjian-perjanjian

---

<sup>43</sup> *Ibid.* hlm. 43.

<sup>44</sup> *Ibid.*

perdamaian dalam kedua Perang Dunia yang lalu. Suksesi negara dalam hubungannya dengan kewarganegaraan saat ini sedang dibahas oleh Komisi Hukum Internasional di Jenewa.

Pendapat lainnya dikemukakan oleh Budi Lazarusli dan Syahmin A.K, “Bahwa hak-hak privat harus dihormati atau dilindungi oleh negara pengganti, juga tidak secara otomatis dipengaruhi oleh penyerahan”<sup>45</sup>. Hal ini senada dengan pendapat Schwarzenberger yang menulis “*Private rights acquired under the law of the ceding State are not automatically affected by the cession. They must be respected by the cessionary State*”.<sup>46</sup> Demikian pula pendapat dari Starke yang dikutip oleh F. Isjawara, yang mengemukakan bahwa :

“Hak-hak privat yang telah menjadi hak yang tertanam atau yang diperoleh, harus dihormati oleh negara pengganti, lebih-lebih lagi apabila hukum nasional negara lama tetap berlaku, yang seakan-akan menjamin kesucian hak-hak tersebut”.<sup>47</sup>

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, jelaslah bahwa negara pengganti dipandang berkewajiban untuk menghormati hak-hak privat (individu) yang telah diperoleh di bawah hukum nasional negara yang diganti, baik suksesi negara tersebut terjadi karena *cessi*, aneksasi, ataupun karena perpecahan.

Sedangkan menurut Briggs dalam Budi Lazarusli dan Syahmin A.K,

“Prinsip *respect for acquired private rights* yang telah menjadi prinsip hukum yang pada umumnya diakui ini memerlukan suatu perumusan yang tepat, sebab prinsip ini belum merupakan ukuran yang cukup pasti untuk dikenakan terhadap bermacam-macam hak privat, seperti pada utang negara, kontrak konsesional, hubungan-hubungan tata usaha pemerintah dan sebagainya”<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Budi Lazarusli dan Syahmin A.K. *Op.Cit.* hlm. 41.

<sup>46</sup> G. Schwarzenberger, *A. Manual of International Law*. Vol. 1, 4<sup>th</sup>.ed. London : Steven & Sons, hlm. 1960, dalam Santika, 1987. *Pengadilan Internasional*. Terbit Terang. Jakarta. hlm. 81 dalam .

<sup>47</sup> J.G. Starke Sebagaimana dikutip oleh F. Isjawara, *Pengantar Hukum Internasional*, Alumni, Bandung, 1972, hlm. 151.

<sup>48</sup> Budi Lazarusli dan Syahmin A.K. *Op.Cit.* hlm. 42.

Pendapat di atas, berarti bahwa terhadap hak-hak privat yang bermacam-macam tersebut perlu dirumuskan secara tersendiri, sesuai dengan aturan dan norma-norma yang berlaku di negara pengganti tersebut.

### 3. Suksesi Negara, Barang-barang dan Hutang Publik

Praktik internasional menunjukkan bahwa negara baru mewarisi barang-barang publik dari negara yang pecah. Mengenai kekayaan negara dalam rangka terjadinya suksesi negara, para ahli hukum internasional umumnya sependapat bahwa dilihat dari pelaksanaannya, kekayaan negara yang meliputi gedung-gedung dan tanah milik negara, alat-alat transport milik negara, dana-dana pemerintah yang tersimpan dalam bank, pelabuhan-pelabuhan, dan sebagainya, beralih kepada negara pengganti (*successor state*).<sup>49</sup>

Adapun yang menjadi dasar dari ketentuan tentang beralihnya *publik property* kepada negara-negara pengganti tersebut adalah :

- (1) Didasarkan pada pertimbangan stabilitas hak-hak hukum (*stability of legal rights*).
- (2) Didasarkan pada interpretasi dari kehendak khusus (*typical intentions*) para pihak perjanjian penyerahan itu, dan atas dasar bahwa para pihak perjanjian penyerahan berkehendak untuk menghindari kekosongan hukum (*vacuum*).<sup>50</sup>

Berdasarkan pendapat di atas, jelaslah bahwa di mata hukum internasional pada umumnya negara pengganti, berhak atas *public properties* dari negara yang digantikan, yang berada di wilayah negara yang digantikan kedaulatannya tersebut, atau negara di mana terjadi suksesi negara tersebut.

Kaitan dengan *public property*, Boer Muna menjelaskan bahwa Pasal 10 dan 11 Konvensi Wina tanggal 8 April 1983 menerima peralihan tanpa kompensasi kepada negara pengganti barang-barang negara dari negara sebelumnya. Namun

---

<sup>49</sup> *Ibid.* hlm. 36.

<sup>50</sup> *Ibid.* hlm. 38.



perlu dibedakan berbagai kategori benda-benda yang terkena oleh mutasi teritorial ini seperti :<sup>51</sup>

- (1) Barang-barang yang merupakan bagian dari milik pemerintah. Dalam hal ini praktik internasional menerima suksesi negara baru terhadap barang-barang negara sebelumnya. Menurut Pasal 256 Perjanjian Versailles dan Pasal 208 Perjanjian Saint Germain, negara-negara sekutu yang memperoleh pemindahan wilayah-wilayah yang sebelumnya milik salah satu negara yang kalah perang, dapat mengambil semua barang-barang dan milik negara di wilayah yang diserahkan.
- (2) Pemindahan arsip. Pasal 23 Konvensi Wina tanggal 8 April 1983 mengakui prinsip transfer arsip-arsip negara tanpa kompensasi kepada negara pengganti. Secara umum Konvensi Wina ini bertujuan untuk membuat ketentuan-ketentuan yang bersifat menambah, sekedar memberikan beberapa pedoman, yang selanjutnya dijelaskan dan diperinci kasus per kasus dalam kesepakatan yang dibuat oleh negara-negara yang bersangkutan dengan menghormati kedaulatan tiap-tiap bangsa atas kekayaan dan sumber alamnya (Pasal 15 Konvensi Wina).
- (3) Suksesi mengenai hutang negara. Konvensi Wina 1983 yang menyangkut hutang negara memberikan solusi yang cukup maju. Menurut Pasal 37 sampai Pasal 41 Konvensi mendirikan dualitas norma hukum tergantung apakah suksesi itu menyangkut atau tidak negara-negara yang baru merdeka. Ketentuan umum Konvensi ini adalah pemindahan hutang negara kepada negara pengganti dilakukan dalam proporsi yang adil terutama dengan

---

<sup>51</sup> Boer Muna, *Op.Cit.* hlm. 44-45.

memperhitungkan benda-benda, hak-hak dan kepentingan yang dipindahkan kepada negara pengganti.

#### **4. Suksesi Negara dan Orde Yuridis Internasional**

Dalam Ordonansi tentang tindakan sementara yang dikeluarkan oleh Mahkamah Internasional pada tanggal 8 April 1993, atas permintaan Bosnia dan Herzegovina dalam kasus pelaksanaan Konvensi untuk Pencegahan dan Penghapusan Kejahatan Genosida, Mahkamah membenarkan validitas pernyataan-pernyataan sepihak dari Bosnia Herzegovina dan Yugoslavia baru (Serbia dan Montenegro) yang berisikan kesediaan masing-masing negara untuk mengambil alih komitmen-komitmen internasional yang telah diberikan Republik Federasi Yugoslavia sebelumnya.<sup>52</sup>

Secara umum pengalaman di Eropa Timur tersebut, menunjukkan bahwa bila kecenderungan negara-negara pengganti lebih banyak pada kontinuitas kewajiban-kewajiban konvensional yang telah disepakati terutama di bidang hak-hak asasi dan perlucutan senjata, prinsip kontinuitas yang dinyatakan dalam Pasal 31 ayat (1) Konvensi Wina 1978 dianggap terlalu kaku untuk dilaksanakan tanpa pengecualian atau pengaturan teknis yang dibuat untuk masing-masing keadaan.<sup>53</sup>

Konvensi Wina 1978 mengkodifikasikan sebagian besar dari prinsip-prinsip hukum kebiasaan, seperti perjanjian-perjanjian politik, perjanjian-perjanjian aliansi militer, konvensi-konvensi mengenai status netralitas atau mengenai bantuan timbal balik dua negara. Dalam Pasal 11 dan 12 Konvensi Wina dinyatakan bahwa "Suksesi negara tidak merubah status tapal batas dan status

---

<sup>52</sup> Yugoslavia adalah pihak pada Konvensi tersebut, G.T.D.I.P. No. 14, Rec. 1993, Konsideran 21-26, lihat Boer Muna, *Ibid.* hlm. 47.

<sup>53</sup> Lihat L. Guillaume. *l'Unification Allemande, Succession aux Traités et Droit Communautaire*, Mel Bouloues, hlm. 311-324. Lihat juga : Boer Muna, *Ibid.* hlm. 47.

teritorial lainnya”<sup>54</sup>. Sebaliknya Konvensi mendesak pembebasan negara-negara yang baru merdeka terhadap kewajiban-kewajiban konvensional yang dibuat oleh negara sebelumnya dengan mendorong sejauh mungkin solusi penolakan kewajiban-kewajiban sebelumnya. Dengan demikian, maka konvensi-konvensi multilateral secara prinsip tidak dapat dipindahkan kepada negara baru, kecuali negara baru tersebut menghendakinya. Dalam hal penyatuan atau pemisahan negara, Konvensi Wina 1978 berisikan berbagai pengakuan terhadap ketentuan-ketentuan yang telah ada yang diharuskan oleh sifat khusus berbagai situasi suksesi. Prinsip dipertahankannya konvensi-konvensi terhadap negara pengganti masih tetap merupakan ketentuan umum.

Mengenai Perjanjian Reunifikasi Jerman tanggal 31 Agustus 1990 dinyatakan bahwa perjanjian-perjanjian internasional yang dibuat oleh Republik Federal sebelumnya berlaku terhadap Jerman bagian Timur, sedangkan konvensi-konvensi yang dibuat oleh Republik Demokratik Jerman sebelumnya dengan negara-negara lain akan ditinjau kembali dengan negara-negara tersebut.

Pemisahan Timor Timur dari wilayah Republik Indonesia juga berkaitan dengan masalah suksesi negara. Namun dalam melihat masalah Timor Timur ini, masih dapat diperdebatkan apakah terjadi perubahan kedaulatan atas wilayah tersebut atau hanya sekedar pengembalian kedaulatan. Hal ini disebabkan karena adanya dikotomi pendekatan terhadap masalah Timor Timur. Di satu pihak, menurut ketatanegaraan Republik Indonesia, Timor Timur sejak Tahun 1976 merupakan bagian integral dari wilayah Republik Indonesia dan kemudian pada Tahun 1999 memisahkan diri. Di lain pihak, masyarakat internasional tetap

---

<sup>54</sup> Boer Muna. *Ibid.* hlm. 48.

menganggap bahwa Timor Timur merupakan bagian wilayah yang diduduki oleh Indonesia yang kemudian dikembalikan statusnya menjadi *non-self governing territory*.

Adanya dikotomi pendekatan ini berakibat sulitnya untuk menentukan secara tegas apakah negara Timor Leste merupakan negara baru yang berhak atau wajib melanjutkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban internasional yang lahir pada waktu wilayah tersebut bersama Republik Indonesia. Misalnya, apakah Timor Timur berhak atau wajib melanjutkan Timor Gap Treaty yang dibuat oleh Republik Indonesia dan Australia pada tahun 1989. Namun pemerintah Republik Indonesia, pada tanggal 25 Februari 2000, mengumumkan bahwa Perjanjian Celah Timor antara Republik Indonesia dan Australia telah berakhir disaat peralihan kekuasaan dari pemerintah Indonesia kepada PBB. Selanjutnya masalah Celah Timor menjadi urusan antara Timor Timur dan Australia<sup>55</sup>.

## 5. Suksesi Pemerintahan

Suksesi negara seperti telah dijelaskan di atas, mempunyai pengertian yang berbeda dengan suksesi pemerintahan, baik pada fakta ketika telah terjadi suksesi (*factual succession*) maupun pada akibat hukumnya (*legal succession*).<sup>56</sup> Pada hakikatnya masalah suksesi pemerintahan negara (*governmental succession*) kurang mendapat perhatian dari para ahli hukum internasional, karena dipandang kurang urgen dibandingkan dengan suksesi negara. Oleh karena itu, Komisi Hukum Internasional pada sidang ke-15 Tahun 1963 di Jenewa, membenarkan pemberian prioritas terhadap studi masalah suksesi negara, dan studi terhadap

---

<sup>55</sup> Suara Pembaruan, 26 Januari 2000.

<sup>56</sup> Budi Lazarusli dan Syahmin, A.K. *Op.Cit.* hlm. 20.

masalah suksesi pemerintahan negara dipandang sebagai suplemen bagi studi masalah suksesi negara.<sup>57</sup>

Mengenai pengertian suksesi pemerintahan ini menurut Hackwort dalam hukumnya "*Digest of International Law*" yang dikutip oleh Budi Lazarusli dan Syahmin, mengemukakan bahwa :

*"A government, the instrumentality through which a State functions, may change from time to time both as to form – as from a monarchy to a republic – and as to the head of the government without affecting the continuity or identity of the State as an international person".*

Maksudnya adalah pemerintahan suatu negara dapat berubah, baik pada bentuknya seperti dari kerajaan menjadi republik atau sebaliknya, maupun pada orang-orang atau personalia yang menjadi kepala pemerintahan, misalnya kabinet yang satu diganti dengan kabinet yang lain, atau kepala negara yang satu diganti dengan kepala negara lainnya. Perubahan pemerintahan dimaksud tidak mempengaruhi kontinuitas atau identitas negara yang bersangkutan sebagai subjek hukum internasional.

Selain pendapat di atas, J.G. Starke membedakan kedua bentuk suksesi tersebut dengan istilah "ekstern" dan perubahan "intern" kedaulatan atas wilayah<sup>58</sup>. Terhadap yang kedua (perubahan intern) dari kedaulatan atas wilayah dikatakan bahwa dalam hal ini asas yang berlaku adalah asaa "kontinuitas", yang berarti bahwa pemerintahan pengganti tetap terikat oleh perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah yang digantikannya, termasuk hak-hak dan kewajiban-kewajiban traktatnya. Perubahan tersebut tidak mempengaruhi kelangsungan hidup atau identitas negara itu sebagai pembawa hak dan kewajibannya menurut hukum internasional. Identitas internasional negara itulah yang membedakan

---

<sup>57</sup> *Ibid.* hlm. 21.

<sup>58</sup> J.G. Starke, *Op.Cit.* hlm. 164.

antara suksesi negara dan suksesi pemerintahan negara, yakni pada suksesi negara (yang universal atau secara keseluruhan) terjadi perubahan, sedangkan pada suksesi pemerintahan negara tidak terjadi perubahan identitas internasional negara yang bersangkutan.<sup>59</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa suksesi negara harus dibedakan dengan suksesi pemerintah. Suksesi negara bersifat eksternal sedangkan suksesi pemerintah bersifat internal. Terhadap suksesi pemerintah berlaku prinsip kontinuitas yaitu sekalipun terjadi perubahan pemerintahan atau ketatanegaraan, negara tersebut tetap terikat pada hak-hak dan kewajiban internasionalnya. Pemerintah yang baru tetap terikat terhadap hak dan kewajiban pemerintah yang lama.

#### **D. Status Kewarganegaraan Menurut Hukum Internasional dan Hukum Nasional**

##### **1. Status Kewarganegaraan Menurut Hukum Internasional**

Kewarganegaraan merupakan faktor yang penting bagi individu, karena dengan kewarganegaraan seseorang dapat mempunyai identitas, sebagai dasar untuk mendapatkan perlindungan negaranya, dan sebagai dasar memperoleh hak-hak sipil dan politiknya. Seorang warga negara secara otomatis mendapatkan hak untuk menentukan tempat tinggal di wilayah negaranya, memperoleh paspor dan perlindungan dari negaranya jika bepergian ke luar negeri. Selain itu, seseorang yang berkewarganegaraan juga memiliki hak untuk mendapatkan pekerjaan, memperoleh fasilitas publik, serta berpartisipasi dalam kehidupan politik, dan

---

<sup>59</sup> Budi Lazarusli dan Syahmin, A.K. *Op.Cit.* hlm. 22

mempunyai akses untuk berperkara di pengadilan. Hak-hak tersebut tidak dimiliki oleh orang yang tidak berkewarganegaraan.

Hukum internasional mengatur hak-hak dan kewajiban negara. Sedangkan yang mengikat seseorang dengan negaranya adalah kewarganegaraan yang ditetapkan oleh masing-masing hukum nasional. Pada umumnya ada tiga cara penetapan kewarganegaraan sesuai hukum internasional, yaitu :<sup>60</sup>

a. *Ius Sanguinis*, yaitu cara penetapan kewarganegaraan melalui keturunan.

Menurut cara ini, kewarganegaraan anak ditentukan oleh kewarganegaraan orang tua mereka.

b. *Ius Soli*. Menurut sistem ini kewarganegaraan seseorang ditentukan oleh tempat kelahirannya dan bukan kewarganegaraan orang tuanya.

c. Naturalisasi. Suatu negara memberikan kemungkinan bagi warga negara asing untuk memperoleh kewarganegaraan setempat setelah memenuhi syarat-syarat tertentu, seperti setelah mendiami negara tersebut dalam waktu yang cukup lama atau melalui perkawinan.

Pendapat yang hampir sama dikemukakan oleh Malanczuk dalam Atik Krustiyati, beberapa cara yang umum untuk mendapatkan kewarganegaraan, adalah :

- 1) Melalui kelahiran. Beberapa negara memberikan kewarganegaraan pada anak berdasarkan kelahiran di wilayah teritorialnya (Prinsip *Ius Soli*), sedangkan negara-negara yang lain memberikan kewarganegaraan pada seseorang anak berdasarkan kewarganegaraan orang tuanya (Prinsip *Ius Sanguinis*), dan di beberapa negara lainnya pemberian kewarganegaraan didasarkan pada hal yang lain;
- 2) Melalui perkawinan;
- 3) Melalui adopsi atau legitimasi;
- 4) Melalui naturalisasi. Secara teknis, hal ini merujuk pada suatu situasi dimana orang asing diberikan kewarganegaraan oleh negara lain berdasarkan

---

<sup>60</sup> Boer Muna, *Op.Cit.* hlm. 18.

permintaan sendiri, akan tetapi terkadang terminologi naturalisasi digunakan dalam arti yang lebih luas untuk menjangkau perubahan-perubahan kewarganegaraan setelah kelahiran.<sup>61</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dipahami bahwa penentuan kewarganegaraan pada umumnya merupakan wewenang negara yang diatur oleh hukum nasionalnya masing-masing. Akibatnya, cara-cara memperoleh dan kehilangan kewarganegaraan tidak selalu sama disemua negara sehingga sering terdapat orang-orang yang mempunyai kewarganegaraan rangkap atau sama sekali kehilangan kewarganegaraan. Perlu diketahui, bahwa pemberian kewarganegaraan ini bukan terbatas pada individu-individu, tetapi juga kepada *person moral* (badan hukum), dan benda-benda bergerak seperti kendaraan dan pesawat.<sup>62</sup>

Penentuan kewarganegaraan seseorang umumnya merupakan wewenang dari suatu negara, hukum internasional semenjak berakhirnya Perang Dunia II, memberikan perhatian khusus kepada individu-individu terutama yang menyangkut perlindungan atas hak-haknya sebagai warga dalam suatu negara. Khususnya mengenai kewarganegaraan, dalam berbagai instrumen internasional sering ditegaskan hak seseorang untuk memperoleh kewarganegaraan dan larangan mencabut semena-mena kewarganegaraan seseorang<sup>63</sup>. Selain itu, berdasarkan Pasal 9 Konvensi Jenewa Tahun 1961, menyatakan bahwa “Negara peserta dilarang menghapus kewarganegaraan seorang individu atau kelompok individu atas dasar alasan ras, etnik, keyakinan agama atau pandangan politiknya”.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Atik Krustiyati, *Op.Cit.* hlm. 35.

<sup>62</sup> Boer Muna, *Op.Cit.* hlm. 18

<sup>63</sup> Deklarasi Hak Asasi Manusia 1948 menegaskan bahwa “Semua orang berhak memperoleh kewarganegaraan, dan tidak boleh dihapus kewarganegaraannya secara sewenang-wenang”.

<sup>64</sup> Konvensi Jenewa Tahun 1961, Pasal 9.



Selanjutnya, merupakan suatu ketentuan hukum positif bahwa suatu penduduk mempunyai hak menentukan nasib sendiri, menjadi merdeka dan menentukan sendiri bentuk dan corak pemerintahan serta sistem perekonomian dan sosial yang diinginkannya. Pelaksanaan hak penentuan nasib sendiri ini telah membawa perubahan besar terhadap hukum internasional dengan lahirnya negara-negara baru dalam jumlah cukup banyak. Berkaitan dengan hal ini, salah satu tujuan PBB ialah mewujudkan hak penentuan nasib sendiri.<sup>65</sup> Untuk itu, pada Tahun 1960 dibentuk Komite Dekolonisasi<sup>66</sup> setelah diterimanya suatu resolusi yang bernama *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples* (Resolusi 1514).<sup>67</sup>

Meskipun hampir seluruh bangsa di dunia telah memperoleh kemerdekaannya sebagai akibat dekolonisasi, tetapi masih sebanyak 17 wilayah kecil yang belum berpemerintahan sendiri (*non-self governing territories*) di kawasan Afrika, Karibia, dan Mediterania yang menunggu kemerdekaannya.<sup>68</sup> Dengan merdekanya Timor Timur setelah keluar dari Indonesia, jumlah wilayah yang belum berpemerintah telah berkurang menjadi 16. Di samping itu, hukum internasional tidak menentukan berapa harusnya jumlah penduduk sebagai salah satu unsur konstitutif pembentukan suatu negara.

Instrumen lainnya yang mengatur tentang kewarganegaraan antara lain Konvensi Jenewa Keempat Tahun 1949 mengenai Perlindungan bagi Orang Sipil pada Waktu Perang. Dalam Pasal 44 Konvensi ini, yang dimaksudkan untuk melindungi korban-korban sipil, berkenaan dengan pengungsi dan orang-orang

---

<sup>65</sup> Pasal 1 ayat 2, Piagam PBB 1945.

<sup>66</sup> Dinamakan juga sebagai Komite 24 dan Indonesia adalah salah satu anggotanya.

<sup>67</sup> Indonesia adalah salah satu *co-sponsor* rancangan resolusi tersebut yang dinamakan 43 *Power Draft Resolution*.

<sup>68</sup> Boer Muna, *Op.Cit.* hlm. 19.

yang dipindahkan di dalam negeri<sup>69</sup>. Ketika Konvensi Jenewa tahun 1951 disahkan, suatu Protokol tentang Warga Tanpa Negara telah dilampirkan namun ditunda untuk dipertimbangkan lain waktu. Protokol ini kemudian disahkan menjadi Konvensi terpisah pada tahun 1954, yaitu Konvensi tentang Warga Tanpa Negara. Konvensi ini mewajibkan negara pesertanya untuk memberikan dokumen resmi kepada orang-orang tanpa kewarganegaraan dan mempertimbangkan untuk memberikan ijin tinggal resmi sesuai permasalahannya.

Konvensi 1961 mengenai Pengurangan Jumlah Warga Tanpa Negara merupakan panduan bagi negara-negara mengenai cara menghindari terjadinya status warga tanpa negara bagi anak-anak pada saat lahir dan bagaimana melindungi dari kemungkinan kehilangan kewarganegaraannya di kemudian hari. Dalam Pasal 11 Konvensi 1961, “Negara-negara peserta akan mendukung terbentuknya suatu lembaga dalam kerangka PBB dimana seseorang yang ingin memanfaatkan Konvensi ini dapat mengajukan permohonan untuk memeriksa tuntutannya dan untuk membantu mengajukan permohonan tersebut kepada badan yang berwenang”<sup>70</sup>. Konvensi ini juga menyebutkan bahwa “Negara pihak Konvensi ini setuju untuk menjamin kewarganegaraan seseorang yang lahir di dalam wilayahnya, karena jika tidak, orang itu tidak akan mempunyai kewarganegaraan”<sup>71</sup>. Negara tersebut juga setuju, dalam situasi seperti ini, untuk tidak mencabut kewarganegaraan seseorang apabila pencabutan itu menjadikannya tanpa kewarganegaraan. Selanjutnya, menurut ketentuan yang diatur dalam Pasal 7, dinyatakan bahwa: “Hukum dalam suatu negara peserta memungkinkan pembatalan suatu kewarganegaraan oleh seorang individu, namun

---

<sup>69</sup> Konvensi Jenewa Tahun 1949, Pasal 44.

<sup>70</sup> Konvensi Jenewa Tahun 1961, Pasal 11.

<sup>71</sup> *Ibid.* Pasal 5.

pembatalan demikian tidak mengakibatkan hilangnya kewarganegaraan kecuali jika orang yang bersangkutan telah memperoleh kewarganegaraan lainnya”<sup>72</sup>.

Instrumen hukum internasional lainnya yang mengatur tentang kewarganegaraan antara lain perjanjian-perjanjian regional, seperti Konvensi Hak Azasi Amerika 1969, Piagam Afrika 1990 tentang Hak dan Kesejahteraan Anak dan Konvensi Eropa mengenai Kewarganegaraan 1992, menegaskan bahwa setiap orang harus memiliki kewarganegaraan. Konvensi-konvensi tersebut menjelaskan hak dan tanggung jawab negara-negara dalam menjamin kepastian hak ini secara praktis. Meskipun demikian, dukungan internasional terhadap perjanjian-perjanjian ini agak lamban dan perlu diperkuat. Limapuluh lima negara telah menandatangani Konvensi 1954 dan hanya 27 negara yang menanda-tangani Konvensi 1961 dibanding negara-negara yang telah mensahkan Konvensi Pengungsi Jenewa 1951 dan Protokol 1967.

Selanjutnya, di dalam Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik yang ditetapkan oleh Resolusi Majelis Umum PBB 2200 A (XXI) tanggal 16 Desember 1966, yang telah diratifikasi oleh Indonesia dengan Undang-undang No. 12 Tahun 2005, dalam Pasal 2 mengatur bahwa :

”Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati dan menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini bagi semua orang yang berada dalam wilayahnya dan tunduk pada wilayah hukumnya tanpa pembedaan apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-asul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lainnya”.<sup>73</sup>

Sedangkan Pasal 3 mengatur bahwa ”Negara Pihak dalam Kovenan ini berjanji untuk menjamin hak-hak yang sederajat dari laki-laki dan perempuan untuk menikmati semua hak sipil dan politik yang diatur dalam Kovenan ini”.

---

<sup>72</sup> *Ibid.* Pasal 7.

<sup>73</sup> Atik Krustiyati, *Op.Cit.*, hlm. 32.

## 2. Status Kewarganegaraan Menurut Hukum Nasional

Sejak Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, ihwal kewarganegaraan diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara. Undang-Undang tersebut kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1947 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 dan diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1947 tentang Memperpanjang Waktu untuk Mengajukan Pernyataan Berhubung dengan Kewargaan Negara Indonesia dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1948 tentang Memperpanjang Waktu Lagi untuk Mengajukan Pernyataan Berhubung dengan Kewargaan Negara Indonesia. Selanjutnya ihwal kewarganegaraan terakhir diatur dengan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976 tentang Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia<sup>74</sup>.

Konteks hukum nasional, masalah kewarganegaraan di atur dalam Pasal 26 Undang-Undang Dasar 1945 perubahan keempat, dalam Penjelasan nya menyebutkan bahwa "Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga Negara, penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia dan Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang."<sup>75</sup>

Setiap negara selalu memiliki sejumlah penduduk yang karena telah memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu berkedudukan sebagai warga negara.

---

<sup>74</sup> Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

<sup>75</sup> *Ibid.* Pasal 26 ayat (3).

Rakyat yang menetap disuatu wilayah tertentu, dalam hubungannya dengan negara disebut warga negara. Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, disebutkan bahwa “Warga Negara adalah warga suatu negara yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan<sup>76</sup>”. Warga negara merupakan salah satu unsur hakiki dan unsur pokok suatu negara.

Berbicara mengenai persoalan memilih kewarganegaraan ini, di Indonesia pernah terjadi pada saat munculnya Piagam Persetujuan Warga Negara (PPWN) pada tanggal 27 Desember 1949<sup>77</sup>. Pada waktu itu penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda kepada Republik Indonesia Serikat (RIS), sebagai hasil Konferensi Meja Bundar yang diselenggarakan di Den Haag, PPWN yang tertuang dalam Lembaran Negara 1950-2 ini merupakan salah satu lampiran piagam penyerahan kedaulatan. Salah satu konsekuensi dari penyerahan kedaulatan adalah pembagian warga negara antara Kerajaan Belanda dan RIS. Artinya kedua negara harus menentukan siapa saja yang menjadi warga negara masing-masing, sesudah RIS berdaulat penuh, lepas dari penjajahan Belanda. Dalam PPWN tersebut dicantumkan jangka waktu 2 tahun untuk menggunakan hak opsi maupun hak repudasi. Guna melaksanakan PPWN, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1950 yang mengatur tata cara penggunaan hak opsi maupun repudasi.<sup>78</sup>

Masalah kewarganegaraan ini juga pernah terjadi antara RI dan RRC. Pada masa itu masalah dwi kewarganegaraan yang ada diselesaikan dengan cara

---

<sup>76</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

<sup>77</sup> Atik Krustiyati, *Op.Cit.*, hlm. 37.

<sup>78</sup> *Ibid.* hlm. 38.

menghilangkan salah satu kewarganegaraan yang dipilih. Hal ini tertuang dalam Undang-undang No. 2 Tahun 1958 tanggal 27 Januari 1958, yang tujuannya adalah menyelesaikan masalah kewarganegaraan yang ada dan mencegah timbulnya dwi kewarganegaraan<sup>79</sup>. Persoalan ini dapat dipahami karena dalam hukum kewarganegaraan dikenal beberapa asas, antara lain: asas mono loyalitas, asas kepentingan nasional, asas nondiskriminatif, perlindungan warga negara dan HAM, transparansi dan apatride<sup>80</sup>. Nampaknya dua fenomena tersebut di atas dapat dianalogikan untuk mengatasi persoalan kewarganegaraan eks Timor Timur, pasca lepasnya Timor Timur dari Republik Indonesia.

Berbagai literatur hukum di Indonesia selama ini, biasanya cara memperoleh status kewarganegaraan hanya terdiri atas dua cara, yaitu: (1) status kewarganegaraan dengan kelahiran di wilayah hukum Indonesia, atau (2) dengan cara pewarganegaraan atau naturalisasi (*naturalization*).

Sebagai pendukung tertib hukum negara, warga negara memiliki hak-hak dan kewajiban terhadap negaranya. Menurut Jimly Assiddiqie, “Warga negara secara sendiri-sendiri merupakan subjek-subjek hukum yang menyanggah hak-hak dan sekaligus kewajiban-kewajiban dari dan terhadap negara. Setiap warga negara mempunyai hak-hak yang wajib diakui (*recognized*) oleh negara dan wajib dihormati (*respected*), dilindungi (*protected*), dan difasilitasi (*facilitated*), serta dipenuhi (*fulfilled*) oleh negara. Sebaliknya, setiap warga negara juga mempunyai kewajiban-kewajiban kepada negara yang merupakan hak-hak negara yang juga

---

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> *Ibid.*

wajib diakui (*recognized*), dihormati (*respected*), dan ditaati atau ditunaikan (*complied*) oleh setiap warga negara”<sup>81</sup>.

Warga negara juga memiliki hak-hak khusus dan istimewa (*privilege*), hak mana tidak dimiliki oleh penduduk selain warga negara. Hak-hak, kewajiban-kewajiban, maupun keistimewaan warga negara tersebut misalnya: setiap warga negara berhak atas perlindungan oleh negara, setiap warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan, setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara<sup>82</sup>.

Namun dalam dinamika pergaulan antar bangsa sering terjadi perkawinan campuran yang melibatkan status kewarganegaraan yang berbeda-beda antara pasangan suami dan isteri. Dengan terjadinya perkawinan campuran tersebut kemungkinan besar akan menimbulkan persoalan berkenaan dengan status kewarganegaraan dari anak-anak mereka. Bahkan dalam perkembangannya di kemudian hari, timbul pula kebutuhan baru berdasarkan pengalaman di berbagai negara bahwa kedua asas tersebut harus diubah dengan asas yang lain atau harus diterapkan secara bersamaan untuk mencegah kemungkinan terjadinya keadaan dwikewarganegaraan (*bipatriide*) atau sebaliknya sama sekali berstatus tanpa kewarganegaraan (*apatride*)<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Jimly Assiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*. Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm. 132-133.

<sup>82</sup> Lihat Pasal 27 Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>83</sup> Jimly Assiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 137-138.