

**Konsep Kewarganegaraan Ganda Tidak Terbatas
(Dual Nasionality)**

Dalam Sistem Kewarganegaraan Di Indonesia

Oleh:

Eka Martiana Wulansari*

Naskah diterima: 27 Maret 2015; disetujui: 09 April 2015

Setiap negara selalu memiliki sejumlah penduduk yang telah memenuhi persyaratan tertentu berkedudukan sebagai warga negara. Warga negara secara kolektif merupakan salah satu fundamen penting keberadaan suatu negara. Seorang Warga Negara Indonesia harus mendapat jaminan perlindungan dan kepastian hukum atas hak yang dimiliki, sekaligus kewajiban yang menjadi tanggung jawabnya sebagai warga negara dari suatu negara.

Warga negara atau kewarganegaraan merupakan salah satu unsur konstitutif keberadaan/eksistensi suatu negara, warga negara merupakan salah satu hal yang bersifat prinsipal dalam kehidupan bernegara, tidak mungkin ada negara tanpa warga negara, begitu juga sebaliknya. Kewarganegaraan menunjukkan hubungan hukum atau ikatan secara timbal balik antara negara dengan warga negara. Kewarganegaraan merupakan dasar yang sangat penting bagi negara untuk menentukan siapa warga negara dan orang asing.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (selanjutnya disingkat dengan UU Kewarganegaraan) tidak memberikan status kewarganegaraan Indonesia secara otomatis bagi wanita WNA yang menikah dengan pria WNI. Demikian juga wanita WNI yang menikah dengan seorang pria WNA dapat tetap mempertahankan kewarganegaraan Indonesia. Hal itu dapat menimbulkan perbedaan

kewarganegaraan dalam keluarga suatu perkawinan campuran. Perbedaan kewarganegaraan tidak saja terjadi saat awal dimulainya suatu perkawinan campuran, tetapi dapat berlanjut setelah terbentuknya suatu keluarga perkawinan campuran.

Adapun status kewarganegaraan ganda terbatas yang dianut dalam UU Kewarganegaraan merupakan terobosan untuk mengatasi permasalahan yang timbul dalam perkawinan campuran maupun setelah putusannya perkawinan campuran yang terdapat perbedaan kewarganegaraan antara orangtua dan anak-anak hasil perkawinan itu. Seiring dengan melekatnya kewarganegaraan ganda terbatas pada anak hasil perkawinan campuran, maka anak tersebut tunduk pada dua yurisdiksi dari dua negara (kewarganegaraan orang tuanya).

Selain permasalahan di atas, kini seiring perkembangan zaman di era globalisasi, muncul masalah terkait tuntutan kaum diaspora untuk diakui sebagai Warga Negara Indonesia yang menginginkan suatu regulasi yang mengatur kewarganegaraan ganda tidak terbatas sebagaimana yang telah diterapkan oleh beberapa negara di dunia. Munculnya tuntutan tersebut akan memberikan perubahan signifikan terhadap pengaturan kewarganegaraan yang diatur UU Kewarganegaraan yang pada prinsipnya hanya menerapkan asas kewarganegaraan tunggal dan ganda

terbatas terhadap anak hasil perkawinan campuran.

Munculnya tuntutan untuk diterapkannya kewarganegaraan ganda tidak terbatas menjadi pertimbangan bagi Pemerintah dan DPR RI untuk melakukan perubahan terhadap UU Kewarganegaraan yang menjadi tuntutan dari kaum diaspora untuk diterapkannya kewarganegaraan ganda tidak terbatas (*dual nasionality*) ke dalam perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Peraturan Perundang-undangan yang mengatur Kewarganegaraan di Indonesia

Pada saat ini politik hukum kewarganegaraan Indonesia menganut prinsip berkewarganegaraan tunggal (*single nasionality*). Prinsip ini telah dianut sejak Proklamasi 17 Agustus Tahun 1945 dengan menerbitkan UU No.3 Tahun 1946 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, yang kemudian diganti dengan UU No.62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dan terakhir di perbaharui dengan UU No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dan PP No.2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia. Hukum kewarganegaraan adalah seperangkat aturan yang berkenaan dengan segala hal yang berhubungan dengan warga negara (*staatsburgers*). Di dalam UU No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia pada dasarnya prinsip kewarganegaraan tunggal tetap dipertahankan.

UUDNRI 1945 Pasal 26 menyatakan bahwa: (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) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. (3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang. Kemudian diatur lebih lanjut dalam UU No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia terdapat suatu eksepsi mengenai prinsip kewarganegaraan tunggal (*single nasionality*) yaitu adanya prinsip Kewarganegaraan ganda terbatas yang diberikan kepada anak-anak hasil perkawinan campuran orang tuanya dimana salah satunya berkewarganegaraan asing. Yang dimaksud dengan terbatas disini adalah bahwa terhadap anak-anak hasil kawin campur diberikan batas waktu terakhir sampai berusia 21 tahun untuk memilih salah satu kewarganegaraan yang dimiliki yaitu memilih antara berkewarganegaraan Indonesia atau berkewarganegaraan asing dan hal ini harus dinyatakan.

Sebelumnya Pemerintah Indonesia pernah menerbitkan ketentuan tentang pengaturan pemilihan kewarganegaraan Indonesia melalui persetujuan Perihal Pembagian warga Negara L.N. 1950 No.2, Republik Indonesia serikat dan Kerajaan *Nederland* (P3WN Tahun 1950) yang mengatur tentang tatacara untuk memilih Kewarganegaraan Indonesia atau Kewarganegaraan Belanda setelah serah terima kedaulatan yang dilakukan oleh Pemerintah Belanda kepada Pemerintah Indonesia. Selain itu UU No.2 Tahun 1958 tentang Persetujuan Perjanjian antara Pemerintah RI dan R.R.T mengenai kewarganegaraan ganda tidak terbatas (*dual nasionality*), karena pada masa itu R.R.T/RRC yang sekarang disebut dengan *Tionghoa/Tionghwa* menyatakan bahwa seluruh keturunan Cina atau *Tionghoa/Tionghwa* diseluruh dunia adalah warganegara RRC atau

Tionghoa/Tionghwa, hal ini menyebabkan terjadinya kewarganegaraan ganda tidak terbatas (*dual nasionalitas*), bagi keturunan Cina di berbagai Negara termasuk Indonesia. Dikarenakan Indonesia menganut konsep kewarganegaraan tunggal (*single nasionalitas*), maka dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah

yang mengharuskan untuk memilih salah satu kewarganegaraan bagi keturunan Cina atau *Tionghoa/Tionghwa* di Indonesia. Pemerintah RRC sendiri pada akhirnya mencabut ketentuan bahwa seluruh keturunan Cina atau *Tionghoa/Tionghwa* di seluruh dunia adalah warganegaraanya.

Keuntungan dan Kerugian dari Konsep Kewarganegaraan Ganda Tidak Terbatas (*Dual Nasionalitas*)

No.	Keuntungan Konsep Kewarganegaraan Ganda Tidak Terbatas (<i>Dual Nasionalitas</i>)	Kerugian Konsep Kewarganegaraan Ganda Tidak Terbatas (<i>Dual Nasionalitas</i>)
1	Meningkatkan perekonomian yaitu: PDB naik, kemudahan transaksi, investasi, bisnis dan mendorong pembangunan dan pengembangan.	Menimbulkan Kewajiban Ganda (pajak dan <i>Military Service</i>)
2	Meningkatkan daya saing dan penerimaan Negara	Masih bisa mendapatkan perilaku yang berbeda (Hak politik dan Sosial)
3	Menciptakan lapangan kerja baru	Kebingungan dalam mengimplementasikan Hak dan Kewajiban sebagai seorang warga Negara
4	Jembatan untuk infestasi, negosiasi, alih teknologi dan pembangunan infrastuktur	Rendahnya partisipasi social bagi kedua Negara
5	Mendorong peningkatan hubungan kerja sama antar Negara (Ekonomi, sosial, Hukum)	Mendorong keluarga atau kerabat untuk pindah/migrasi
6	Memudahkan family reunion, sirkulasi asset dan pertukaran budaya (bahasa, aktifitas budaya, ide)	Penurunan loyalitas terhadap bangsa dan Negara
7	Meningkatkan potensi SDM, alih kompetensi dan keterampilan sehingga mengurangi ketergantungan terhadap asing	Memungkinkanya tindakan illegal atau menghindari hukum
8	Menjaga stabilitas kawasan atau perdamaian internasional.	

Diaspora Indonesia

Diaspora adalah kelompok etnis minoritas migran asal yang bertempat tinggal dan bertindak di negara tuan rumah, tetapi mempertahankan hubungan sentimental dan material yang

kuat dengan tanah air atau negara asal mereka (Gabriel Sheffer, dalam M. Iman Santoso: 2014).

Kaum diaspora Indonesia dapat di bagi menjadi tiga golongan, yakni orang Indonesia yang bekerja di luar negeri,

orang Indonesia yang kemudian menjadi warga negara lain karena pernikahan, dan diaspora pecinta Indonesia seperti para diplomat dan duta besar (Alida Handau Lampe Guyer). Selain itu, kategorisasi diaspora Indonesia ada 4 (empat) kategori yaitu: Orang Indonesia yang berpaspor Indonesia, warganegara Indonesia yang melepas kewarganegaraannya dan kemudian menjadi warga negara lain, orang-orang keturunan Indonesia yang berkewarganegaraan asing, dan para pencinta/simpatisan Indonesia (Dino Pati Djalal). Secara garis besar, yang dapat digolongkan sebagai diaspora Indonesia, antara lain: eks WNI yang memilih menjadi WNI; eks WNI yang memilih menjadi WNA dan WNA yang berjasa kepada Pemerintahan Indonesia. Dalam pemenuhan hak-hak sipil dan politiknya harus dibedakan antara WNI tunggal; Semi asing dan orang-orang asing yang berjasa kepada Indonesia.

Indonesia sebaiknya tidak mengubah politik Kewarganegaraannya dari sistem kewarganegaraan tunggal dan ganda terbatas menjadi kewarganegaraan ganda tidak terbatas, meskipun tidak bisa dipungkiri bahwa kaum diaspora (migran) memiliki kontribusi ekonomi dan aspek lainnya kepada negara asal dan negara tempat tinggalnya saat ini termasuk para migran/diaspora dari Indonesia. Fasilitas keimigrasian khusus bagi para diaspora Indonesia dapat dilakukan dengan memberikan *Izin Tinggal Khusus Diaspora (ITKD)* dengan ketentuan dan persyaratan khusus.

Memberikan keistimewaan kepada diaspora dapat dilakukan tanpa mengubah sistem kewarganegaraan Republik Indonesia menjadi ganda tidak terbatas. Karena untuk mengubah sistem kewarganegaraan perlu ditelaah lebih dalam, apakah pemberian dua kewarganegaraan ini akan menimbulkan

permasalahan baru di kemudian hari atau tidak, karena bagaimanapun memiliki kewarganegaraan ganda berarti tunduk kepada dua yurisdiksi, dan apabila dikaji dari segi hukum perdata internasional, kewarganegaraan ganda memiliki potensi masalah, misalnya dalam hal penentuan status personal yang didasarkan pada asas nasionalitas, maka seorang anak berarti akan tunduk pada ketentuan negara nasionalnya. Bila ketentuan antara hukum negara yang satu dengan yang lainnya tidak bertentangan maka tidak ada masalah, namun bagaimana bila terdapat pertentangan antara hukum negara yang satu dengan yang lain, lalu pengaturan status personal akan mengikuti kaidah negara yang mana, dan bagaimana bila ketentuan yang satu melanggar asas ketertiban umum pada ketentuan negara yang lain. Kewarganegaraan ganda tidak terbatas sepanjang hayat akan menimbulkan kerancuan dalam menentukan hukum yang mengatur status personal seseorang. Karena begitu seseorang mencapai taraf dewasa, ia akan banyak melakukan perbuatan hukum, dimana dalam setiap perbuatan hukum tersebut, untuk hal-hal yang terkait dengan status personalnya akan diatur dengan hukum nasionalnya, maka akan membingungkan bila hukum nasionalnya ada dua, apalagi bila hukum yang satu bertentangan dengan hukum yang lain.

Politik Hukum dari Sistem Kewarganegaraan di Indonesia

Indonesia sebaiknya tidak mengubah politik hukum kewarganegaraannya dari sistem kewarganegaraan tunggal dan ganda terbatas menjadi sistem kewarganegaraan ganda tidak terbatas, karena:

- a. Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Dalam *Pembukaan* UUD

- NRI Tahun 1945, pada alinea ke empat ditegaskan bahwa kemerdekaan Kebangsaan Indonesia disusun dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada *Pancasila*.
- b. Bertentangan dengan Sila Persatuan Indonesia, dimana sila ini dilatarbelakangi oleh sejarah rakyat yang panjang untuk memperoleh kemerdekaan nasional. Sejarah perjuangan yang panjang dan berhasil, berbarengan dengan cita-cita untuk membangun Indonesia yang berkepribadian, menjadi landasan lahirnya semangat Kebangsaan. Semangat Kebangsaan dan Persatuan akan menyuburkan rasa cinta kepada tanah air, yang akan membangkitkan kemauan untuk membela dan mempertahankan negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Dasar *Kebangsaan* (nasionalisme) yang menjiwai sila Persatuan Indonesia dimaksudkan bahwa bangsa Indonesia seluruhnya harus memupuk persatuan yang erat antara sesama warganegara, tanpa membeda-bedakan suku atau golongan serta berasaskan satu tekad yang bulat dan satu cita-cita bersama. Semangat Kebangsaan dan persatuan dan persatuan yang membangkitkan kemauan untuk membela dan mempertahankan negara tersebut diatur dalam Pasal 30 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
- d. Nasionalisme atau semangat kebangsaan adalah syarat mutlak bagi pertumbuhan dan kelangsungan hidup suatu bangsa dalam abad modern, sebab tanpa perasaan nasionalisme sesuatu bangsa akan hancur terpecah-pecah dari dalam. Meskipun terdapat berbagai suku maupun warganegara keturunan dalam lingkungan bangsa, haruslah ada kesediaan dan kecakapan serta usaha untuk sedapat-dapatnya melaksanakan pertalian kesatuan kebangsaan.
- e. Faham Kebangsaan dalam sila Persatuan Indonesia mewajibkan supaya bangsa Indonesia itu bersatu, melakukan integrasi bukan disintegrasi.
- f. Persatuan Indonesia bersifat patriotisme, cinta kepada bangsa dan tanah air, dalam pergaulan internasional dan menolak kosmopolitisme, yang meniadakan negara-negara individual. Pasal 26 UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa yang menjadi Warganegara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan *orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai Warganegara*.
- g. UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur tentang kewarganegaraan ganda tidak terbatas, karena sudah jelas-jelas sudah bertentangan dengan semangat kebangsaan dalam sila persatuan Indonesia, yang menolak kosmopolitisme dan bertentangan dengan semangat jiwa patriotisme untuk menempatkan kepentingan Negara dan Bangsa di atas kepentingan pribadi. Dwi kewarganegaraan dapat berakibat melemahnya jiwa patriotisme kebangsaan, tidak setia dan tidak sanggup/tidak rela berkorban untuk kepentingan negara dan bangsa.
- h. Syarat yang utama *bagi rakyat Indonesia keturunan asing*, bahwa syarat yang harus dipenuhi *untuk dapat menjadi warga negara adalah bersikap setia*. Sikap Bipatrit sudah pasti bertentangan dengan asas kesetiaan yang dimaksud dalam

penjelasan Pasal 26 ayat (1) tersebut. Berdasarkan uraian diatas, jelaslah bahwa UUD NRI Tahun 1945 tidak menghendaki adanya Bipatrid/Kewarganegaraan ganda bagi rakyat Indonesia. Pemberian ijin untuk memiliki kewarganegaraan ganda sama artinya memerintahkan rakyat Indonesia melalui MPR untuk merubah UUD NRI Tahun 1945.

- i. Bertentangan dengan asas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia yakni sebagai berikut:
 - a. Asas *ius sanguinis (law of the blood)* adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan keturunan, bukan berdasarkan negara tempat kelahiran.
 - b. Asas *ius soli (law of the soil)* secara terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan negara tempat kelahiran, yang diberlakukan terbatas bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.
 - c. Asas kewarganegaraan tunggal adalah asas yang menentukan satu kewarganegaraan bagi setiap orang.
 - d. Asas kewarganegaraan ganda terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan ganda bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan

yang diatur dalam Undang-Undang ini.

Dengan demikian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia pada dasarnya tidak mengenal kewarganegaraan ganda (*bipatride*) ataupun tanpa kewarganegaraan (*apatride*). Kewarganegaraan ganda yang diberikan kepada anak dalam Undang-Undang ini merupakan suatu pengecualian.

Dalam politik hukum mencakup kegiatan dalam memilih nilai-nilai yang ideal/atau yang berlaku secara universal dan menerapkan nilai-nilai tersebut sebagai panutan. Politik hukum mengandung unsur tentang hukum yang dicita-citakan (*ius consituendum*) dan berusaha untuk menjadikan cita-cita tersebut menjadi hukum positif (*ius constitutum*). Salah satu faktor yang mempengaruhi Politik hukum suatu negara dalam memilih sistem kewarganegaraannya adalah bergantung pada ancaman, tantangan, gangguan dan hambatan ataupun penerapan asas manfaat dan peluang yang dihadapi serta sasan yang ingin dicapai oleh suatu negara. Dalam proses pemilihan politik hukum sistem kewarganegaraan yang berlaku di Indonesia, Pemerintah dan DPR RI sebagai pembuat undang-undang harus dapat menghitung *cost and benefit* atas gagasan perubahan politik hukum kewarganegaraan Indonesia dari sistem kewarganegaraan tunggal menjadi sistem kewarganegaraan ganda tidak terbatas secara timbal balik (*visè versa*) antara Indonesia dengan negara-negara lainnya.

* Penulis adalah Legal Drafter Bagian POLHUKHAM, Deputy Perundang-undangan, SETJEN DPR RI.