

**STATUS KEWARGANEGARAAN GANDA  
BAGI DIASPORA INDONESIA  
DALAM PERSPEKTIF HUKUM INTERNASIONAL**

**DUAL NATIONALITY  
FOR INDONESIAN DIASPORAS  
IN INTERNATIONAL LAW PERSPECTIVE**

**Novianti**

(Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi  
Sekretariat Jenderal DPR RI, Gedung Nusantara I Lt. 2,  
Jl. Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta 10270, Indonesia,  
e-mail: novi\_dpr@yahoo.com)

Naskah diterima 14 November 2014, direvisi 24 November 2014,  
disetujui 5 Desember 2014.

**ABSTRACT**

*The status of dual nationality for Indonesian diasporas raises the pro- and contra-opinions. It is questioned in this paper how nationality is viewed from the perspective of international law, and how the status of dual nationality is examined based on Law No. 12/2006, and also how the nationality status for the Indonesian diasporas is also viewed. The writer found that the status of nationality in the international law has been regulated in several international conventions such as Universal Declaration of Human Rights and the Covenant on Political and Civil Rights. Dual nationality status according to Law No. 12/2006 is limited for children up to the age of 18 years. Further, the status of dual nationality for Indonesian diasporas has constraints with the implementation the international civil law, particularly with the principle of nationality, and also with Law. No. 16/2006. The writer, therefore, said that an immigration problem solving can be an alternative way out for the Indonesian diasporas.*

**Keywords:** nationality status, international law, Indonesian diaspora, dual nationality, Law No.12/2006

**ABSTRAK**

Status kewarganegaraan ganda bagi diaspora Indonesia menimbulkan pro dan kontra. Tulisan ini menganalisis status kewarganegaraan dalam perspektif hukum internasional dan bagaimana status kewarganegaraan ganda menurut UU No.12 Tahun 2006 serta bagaimana status kewarganegaraan bagi diaspora Indonesia. Hasil analisis mengungkap bahwa status kewarganegaraan dalam perspektif hukum internasional diatur dalam beberapa konvensi internasional, antara lain Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan Konvenan tentang Hak Sipil dan Politik. Status kewarganegaraan ganda menurut UU No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia menerapkan asas kewarganegaraan ganda terbatas hanya untuk anak sampai berumur 18 tahun. Sedangkan status kewarganegaraan ganda bagi diaspora Indonesia meghadapi kendala terkait dengan pendekatan hukum perdata internasional yakni dengan prinsip nasionalitas dan UU No.12 Tahun 2006. Oleh karena itu pendekatan keimigrasian dapat menjadi alternatif utama bagi diaspora Indonesia.

**Kata kunci:** status kewarganegaraan, hukum internasional, diaspora Indonesia, kewarganegaraan ganda, UU No. 12/2006

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Globalisasi telah meningkatkan jumlah migrasi secara dramatis dalam beberapa tahun

terakhir ini. Menurut data *Population Fact* UNDP tahun 2012, sekitar 232 juta orang di dunia bermigrasi dan tinggal di luar negaranya. Jumlah ini meningkat dari 175 juta orang pada tahun 2000 dan 154 juta orang pada tahun 1990. Sifat dari migrasi tersebut telah berubah

dari laju migrasi satu arah dari negara berkembang ke negara maju dan meninggalkan tanah kelahirannya untuk menetap di negara baru secara permanen, menjadi migrasi ke berbagai negara, baik dari negara berkembang ke negara maju, migrasi antar-sesama negara berkembang, maupun dari negara miskin ke negara miskin. Karakter migrasi pun berubah di mana kaum migran hidup di negara baru dan negara asalnya secara simultan melalui sirkulasi ekonomi, ide, aspirasi politik, dan kegiatan sosial di tanah air walaupun mereka menetap di negara barunya.<sup>1</sup>

Kaum migran beserta keturunannya pada umumnya dikenal dengan diaspora. Keterlibatan diaspora dalam upaya pembangunan di negara asal, baik di sektor publik dan privat sudah berjalan cukup lama, misalnya dalam hal remitansi. Bank Dunia mencatat bahwa dari diaspora yang tersebar di 232 negara, jumlah remitansi yang dikirim ke tanah air mencapai lebih dari US\$400 miliar tahun 2010, di mana US\$325 miliar dikirim ke negara berkembang.<sup>2</sup>

Terkait dengan status kewarganegaraan, sebagian besar dari diaspora yang sudah cukup lama tinggal di negeri asing kemudian mempunyai kesempatan untuk memiliki status kewarganegaraan negara yang ditinggalinya. Berawal dari *permanent residency* atau hak untuk menetap jangka panjang, yang kemudian bisa ditingkatkan menjadi hak untuk menjadi warga negara. Hal tersebut menjadi kesempatan bagi diaspora yang sudah lama tinggal di luar negeri karena memiliki status warga negara maju akan membawa banyak kemudahan bagi mereka. Dengan memiliki paspor salah satu negara Eropa misalnya, seseorang bisa berpindah tempat tinggal dan berpindah kerja dalam wilayah Uni Eropa tanpa perlu mendapat ijin kerja yang diperlukan oleh warga asing. Status kewarganegaraan juga membuka akses pada *welfare system* (seperti *housing benefit* dan

*unemployment benefit*) pada masing-masing negara. Singkatnya, ada berbagai faktor yang menjadi 'penarik' bagi warga Indonesia yang tinggal di luar negeri untuk mendapatkan status kewarganegaraan negara yang didiaminya. Namun pengaturan kewarganegaraan Indonesia yang umumnya merupakan warisan dari sistem hukum Belanda sampai saat ini tidak memperbolehkan warganya untuk memperoleh status kewarganegaraan ganda. Jika seseorang ingin mendapat status kewarganegaraan negara lain, maka ia harus meninggalkan status WNI-nya.<sup>3</sup>

Selain itu, para diaspora Indonesia menginginkan agar dwikewarganegaraan ganda bisa diterapkan di Indonesia. Hal tersebut guna memberikan kapasitas penuh bagi para diaspora untuk tetap dianggap sebagai warganegara sehingga dapat memberikan keuntungan lebih kepada Indonesia. Terdapat beberapa alasan yang mendasar mengapa Indonesia harus menerapkan dwikewarganegaraan, di antaranya karena dwikewarganegaraan memberikan keuntungan ekonomi dan *human capital*. Studi yang dilakukan oleh Leblang dengan membandingkan 133 negara dalam kurun waktu 1980–2009 menunjukkan dwikewarganegaraan turut mendorong remitansi yang lebih besar karena kebijakan tersebut didesain untuk menimbulkan perasaan inklusif dan pengakuan dari tanah air. Hal ini menjadikan diaspora sebagai aset untuk *soft diplomacy* mewakili negara asalnya.<sup>4</sup>

Duta Besar Indonesia untuk Amerika Serikat, Dino Patti Djalal, mendukung wacana dwikewarganegaraan secara selektif bagi diaspora Indonesia di luar negeri berdasarkan analisis untung dan rugi, baik dari sisi inovasi, teknologi, maupun modal bagi kepentingan Indonesia. Menurut Dino, jika dwikewarganegaraan atau kewarganegaraan ganda diterapkan bagi

<sup>1</sup> Tim Advokasi Diaspora Indonesia, *Kerangka Acuan Seminar Nasional tentang Penerapan Dwikewarganegaraan bagi Diaspora Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, tanggal 22 Oktober 2014.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> "Diaspora dan Kewarganegaraan Indonesia", <http://donowidiatmoko.wordpress.com/2012/03/01/>, diakses tanggal 25 Oktober 2014.

<sup>4</sup> Tim Advokasi Diaspora Indonesia, *op.cit.*

diaspora Indonesia di luar negeri akan menjadi nilai lebih bagi kemajuan Indonesia. Terlebih, banyak orang Indonesia yang sudah memiliki kewarganegaraan lain, seperti Amerika atau Australia, tetapi hati dan jiwanya tetap Indonesia. Selain itu, dwikewarganegaraan juga akan memberi manfaat dalam transfer teknologi dan investasi dari diaspora Indonesia ke dalam negeri yang selama ini dinikmati negara tempat mereka tinggal.<sup>5</sup>

Namun pendapat yang berbeda dikemukakan oleh pakar Hukum Internasional dari Universitas Indonesia (UI), Hikmahanto Juwana<sup>6</sup> yang mengatakan pemerintah dan DPR harus mencermati betul aspirasi diaspora Indonesia yang tidak memiliki kewarganegaraan Indonesia (WNA) untuk memperoleh kewarganegaraan ganda. Kewarganegaraan ganda menurutnya memiliki potensi masalah yang besar dan rawan disalahgunakan. Selain rawan penyalahgunaan, warga negara yang mempunyai dua kewarganegaraan akan kesulitan jika Indonesia misalnya berkonflik dengan negara di mana dia juga menjadi warga negara.

Dalam hukum kewarganegaraan Indonesia, Undang-Undang No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia memperbolehkan status kewarganegaraan ganda, namun itu hanya terbatas berlaku bagi anak dari pasangan pernikahan campuran antara warga negara Indonesia dan warga negara asing. Saat anak mencapai usia dewasa (18 tahun), maka sang anak harus memutuskan status kewarganegaraannya sendiri.<sup>7</sup>

Dari perspektif hukum internasional, menurut Pasal 1 Konvensi Den Haag Tahun 1930 dinyatakan bahwa penentuan status kewarganegaraan merupakan hak mutlak dari negara yang bersangkutan. Namun demikian hak mutlak tidak boleh bertentangan

dengan *General Principles* (Prinsip Umum). Adapun prinsip umum tersebut, adalah: tidak boleh bertentangan dengan konvensi-konvensi internasional, tidak boleh bertentangan dengan kebiasaan internasional, dan tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum yang secara internasional diterapkan dalam hal penentuan kewarganegaraan.

## B. Perumusan Masalah

Persoalan status kewarganegaraan khususnya kewarganegaraan ganda (dwikewarganegaraan) merupakan salah satu isu menarik dan menimbulkan perdebatan terkait dengan keinginan para diaspora Indonesia mendapatkan kewarganegaraan ganda dan isu di bidang keimigrasian yang selama ini diklaim sebagai hal yang menghambat para diaspora untuk menumpahkan rasa cinta dan keinginan kuat dalam membangun Indonesia dari negeri lain/tempat mereka bermukim. Oleh karena itu, permasalahan dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana status kewarganegaraan dalam perspektif hukum internasional?
2. Bagaimana pengaturan kewarganegaraan ganda menurut Undang-Undang No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia?
3. Bagaimana status kewarganegaraan ganda bagi diaspora Indonesia?

## C. Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui status kewarganegaraan dalam perspektif hukum internasional, pengaturan mengenai dwikewarganegaraan atau kewarganegaraan ganda dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, dan menganalisis status kewarganegaraan ganda bagi diaspora Indonesia.

<sup>5</sup> "Kewarganegaraan Ganda Selektif Untungkan Indonesia", <http://m.bisnis.com/quick-news/read/20131106/79/184795>, diakses tanggal 27 Oktober 2014.

<sup>6</sup> "Cermati Aspirasi Kewarganegaraan Ganda Diaspora WNA", <http://www.jpnn.com/read/2013/08/26/187757/>, diakses Tanggal 27 Oktober 2014.

<sup>7</sup> Lihat Pasal 4 Undang-Undang No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

## D. Kerangka Pemikiran

### 1. Status Kewarganegaraan

Warga negara merupakan salah satu hal yang bersifat prinsipal dalam kehidupan bernegara. Tidaklah mungkin suatu negara dapat berdiri tanpa adanya warga negara. Setiap negara mempunyai hak untuk menentukan siapa saja yang dapat menjadi warga negaranya, dalam hal ini setiap negara berdaulat, hampir tidak ada pembatasan. Namun demikian suatu negara harus tetap menghormati prinsip-prinsip umum hukum internasional.<sup>8</sup> Atas dasar inilah diperlukan adanya pengaturan mengenai kewarganegaraan.

Terkait dengan status kewarganegaraan, sangat penting artinya bagi setiap orang agar kedudukannya sebagai subjek hukum yang berhak menyanggah hak dan kewajiban hukum dapat dijamin secara legal dan aktual. Terlebih dalam lalu lintas hukum Internasional, status kewarganegaraan itu dapat menjadi jembatan bagi setiap warga negara untuk menikmati keuntungan dari hukum Internasional.<sup>9</sup> Sebagaimana dinyatakan oleh A.W. Bradley dan K.D. Ewing, nasionalitas dan status kewarganegaraan menghubungkan seseorang dengan orang lain dalam pergaulan Internasional.<sup>10</sup>

Terkait dengan status kewarganegaraan terdapat beberapa asas-asas yang mendasari hukum kewarganegaraan. Asas kewarganegaraan dapat dilihat dari dua hal, yaitu dari kelahiran dan perkawinan. Dari segi kelahiran terbagi lagi menjadi dua asas yaitu *ius soli* dan *ius sanguinis*, sedangkan dari segi perkawinan terbagi lagi menjadi dua asas, yaitu

asas persamaan derajat dan asas kesatuan hukum.<sup>11</sup>

#### a. Kelahiran

Pada umumnya penentuan kewarganegaraan dilihat dari segi kelahiran seseorang. Seperti yang disebut di atas, ada dua macam asas kewarganegaraan berdasarkan kelahiran, yaitu *ius soli* dan *ius sanguinis*. Kedua istilah ini berasal dari bahasa Latin. *Ius* berarti hukum, dalil, atau pedoman, sedangkan *soli* berasal dari kata *solum* yang berarti negeri, tanah atau daerah. Dengan demikian, *ius soli* berarti pedoman yang berdasarkan tempat atau daerah. Dalam kaitan dengan asas kewarganegaraan ini, *ius soli* berarti kewarganegaraan seseorang ditentukan oleh tempat kelahirannya. Sementara *sanguinis* berasal dari kata *sanguis* yang berarti darah. Dengan demikian, *ius sanguinis* berarti pedoman yang berdasarkan darah atau keturunan. Dalam kaitannya dengan asas kewarganegaraan ini, *ius sanguinis* berarti kewarganegaraan seseorang ditentukan oleh keturunannya atau orang tuanya.

#### b. Perkawinan

Selain dari sisi kelahiran, penentuan kewarganegaraan dapat didasarkan pada aspek perkawinan yang mencakup asas kesatuan hukum dan asas persamaan derajat. Asas persamaan hukum didasarkan pandangan bahwa suami istri adalah suatu ikatan yang tidak terpecahkan sebagai inti dari masyarakat. Dalam menyelenggarakan kehidupan bersama, suami istri perlu mencerminkan suatu kesatuan yang bulat termasuk dalam masalah kewarganegaraan. Berdasarkan asas ini diusahakan status kewarganegaraan suami dan istri adalah sama dan satu.

Selanjutnya Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia memberikan definisi tentang pewarganegaraan adalah tata cara bagi orang

<sup>8</sup> Koerniatmanto Soetoprawiro, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1996, hlm. 1.

<sup>9</sup> "To the extent to which individuals are not directly subjects of international law, nationality is the link between them and international law. It is through the medium of their nationality that individuals can normally enjoy benefits from international law". Robert Jennings and Arthur Watts (Ed), *Oppenheim's International Law*, 9<sup>th</sup> edition, Harlow: Longman, 1992, p. 849.

<sup>10</sup> A.W. Bradley and K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 13<sup>th</sup> edition, Harlow: Longman Pearson, 2003, p. 425.

<sup>11</sup> *Ibid.*

asing untuk memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia melalui permohonan. Dalam undang-undang dinyatakan bahwa kewarganegaraan Republik Indonesia dapat juga diperoleh melalui pewarganegaraan.

## 2. Diaspora Indonesia

Merujuk pada beberapa referensi dari ilmuwan barat, kata diaspora diduga berasal dari bahasa Yunani *diaspeiro*, yang secara sederhana sering diterjemahkan sebagai "penyebaran". Dari literatur yang ada, kata *diaspeiro* mulai digunakan pada awal abad ke-5 SM oleh Sophocles, Herodotus, dan Thucydides. Sedangkan penggunaan kata "diaspora" sebagai kata baru dilakukan oleh 70 sarjana Yahudi legendaris di Alexandria pada abad ke-3 SM ketika mereka menerjemahkan Alkitab Ibrani ke dalam bahasa Yunani. Namun dalam Alkitab *Septuagint* itu, kata diaspora tidak mengacu pada *disperse* bersejarah (pergerakan dan penyebaran manusia di masa lampau) tetapi diterjemahkan dalam beberapa kata Yunani seperti *apoikia* (imigrasi), *paroikia* (penyelesaian di luar negeri), *metoikia* (emigrasi), *metoikesia* (transportasi), *aikhmalosia* (tahanan masa perang), dan *apokalupsis* (wahyu).<sup>12</sup>

Seiring dengan berjalannya waktu, kata diaspora yang dimaknai sebagai "penyebaran" manusia mulai dipergunakan oleh para ahli sejak pertengahan abad ke-20. Dalam konteks ini, para ahli cenderung sepakat bahwa tahun 1965 merupakan tahun munculnya istilah *Jewish diaspora* dan *Black/African diaspora*. Kajian mengenai pergerakan dan penyebaran kaum Yahudi (*Jewish diaspora*) serta situasi kehidupan orang-orang berkulit hitam/Afrika di luar negara Afrika (*Black/African diaspora*) mendominasi khazanah akademis setelah lahirnya istilah tersebut. Selain itu, juga ada kajian mengenai orang-orang Palestina dan China meskipun dalam lingkup yang lebih terbatas. Secara umum, setidaknya sampai

pertengahan abad 20, pengertian diaspora di Eropa hanya berkaitan dengan teologi atau studi tentang agama. Baru pada tahun 1986 Gabriel Sheffer menulis buku berjudul *A New Field of Study: Modern Diasporas in International Politics*, yang memberikan definisi yang lebih luas tentang diaspora, namun jauh lebih rumit. Sheffer menambahkan elemen mendasar, yaitu pemeliharaan hubungan dengan tempat asal. Diaspora modern 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.<sup>13</sup>

Istilah "diaspora" dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, diartikan sebagai "tercerai-berainya suatu bangsa yang tersebar di berbagai penjuru dunia". Menurut pengagas CID, sekaligus Duta Besar Republik Indonesia untuk Amerika Serikat, Dino Patti Djalal menyebutkan, "Kami mengambil definisi diaspora yang luas, yakni mencakup setiap orang Indonesia yang berada di luar negeri, baik yang berdarah maupun yang berjiwa Indonesia apa pun status hukum, bidang pekerjaan, latar belakang etnis, dan kesukumannya dan tidak membedakan antara pribumi maupun non-pribumi." Dino juga menuliskan, "Lebih dari itu, orang asing yang pecinta Indonesia atau mempunyai hubungan keluarga dengan warga Indonesia, juga dianggap sebagai bagian dari Diaspora Indonesia".<sup>14</sup> Sedangkan M. Iman Santoso<sup>15</sup> menyimpulkan 4 (empat) kategori diaspora, yaitu: (1) Orang Indonesia berpaspor Indonesia; (2) orang Indonesia yang kemudian menjadi warga negara lain; (3) orang-orang yang menjadi keturunan Indonesia; (4) para pecinta/simpatian Indonesia.

<sup>12</sup> M. Iman Santoso, "Diaspora, Migrasi Internasional dan Kewarganegaraan Ganda", dalam *Seminar Diaspora dan Dinamika Konsep Kewarganegaraan di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia tanggal 22 Oktober 2014.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> "Kewarganegaraan Ganda Selektif Untungkan Indonesia", *op.cit.*

<sup>15</sup> M. Iman Santoso, *op.cit.*

## II. PEMBAHASAN

### A. Status Kewarganegaraan dalam Hukum Internasional

Konsepsi hukum internasional tentang kewarganegaraan atau nasionalitas pada awalnya hanya negara yang diakui sebagai subjek hukum internasional.<sup>16</sup> Status seseorang dalam hukum internasional terkait erat dengan semakin berkembangnya perhatian masyarakat internasional terhadap perlindungan hak asasi manusia. Dewasa ini individu telah diakui sebagai subjek hukum internasional yang mampu menanggung hak dan kewajiban di hadapan hukum, seperti hak mengklaim atau menuntut negara di hadapan pengadilan internasional. Misalnya: *The Convention on the Settlement of Investment Disputes, 1965; the European Convention on Human Rights, 1950*. Dengan nasionalitas, individu berhak atas hak-hak yang terkait dengan hukum internasional: memperoleh paspor yang memungkinkan individu berpergian ke luar negeri, berhak atas pekerjaan yang terkait dengan perwakilan diplomatik di luar negeri.<sup>17</sup>

Status kewarganegaraan merupakan bagian dari hak asasi manusia. Oleh karena itu setiap manusia berhak untuk mendapatkan status kewarganegaraan. Pengakuan status kewarganegaraan bagi seseorang akan melahirkan hak dan kewajiban hukum bagi orang yang bersangkutan, baik secara nasional maupun internasional. Ada pun instrumen hukum internasional yang mencantumkan hak kewarganegaraan antara lain:

1. Deklarasi Universal HAM 1948 dalam Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan “(1) Setiap orang berhak atas sesuatu kewarganegaraan. (2) Tidak seorang pun dengan semena-mena dapat dicabut

kewarganegaraannya atau ditolak hanya untuk mengganti kewarganegaraannya”.

2. Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965, pada Pasal 5 huruf d romawi (iii) yang menyatakan “Untuk memenuhi kewajiban-kewajiban dasar yang dicantumkan dalam Pasal 2 Konvensi ini, Negara-negara Pihak melarang dan menghapuskan segala bentuk diskriminasi ras serta menjamin hak setiap orang tanpa membedakan ras, warna kulit, asal bangsa dan sukubangsa, untuk diperlakukan sama di depan hukum, terutama untuk menikmati hak di bawah ini: (d) Hak sipil lainnya, khususnya: (iii) Hak untuk memiliki kewarganegaraan”.
3. Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik 1966 dalam Pasal 24 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Setiap anak berhak untuk memperoleh kewarganegaraan”.
4. Konvensi Internasional mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan 1979, dalam Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan bahwa “(1) Negara-negara Pihak wajib memberikan kepada perempuan hak yang sama dengan laki-laki untuk memperoleh, mengubah atau mempertahankan kewarganegaraannya. Negara-negara Pihak khususnya wajib menjamin bahwa baik perkawinan dengan orang asing maupun perubahan kewarganegaraan oleh suami selama perkawinan, tidak secara otomatis mengubah kewarganegaraan istri, menjadikannya tidak berkewarganegaraan atau memaksakan kewarganegaraan suami kepadanya. (2) Negara-negara Pihak wajib memberikan kepada perempuan hak yang sama dengan laki-laki berkenaan dengan kewarganegaraan anak-anak mereka”.
5. Konvensi Hak Anak 1989, pada Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) menyatakan “(1) Anak harus didaftarkan segera sesudah kelahiran dan harus mempunyai hak sejak lahir atas suatu nama, hak untuk memperoleh kewarganegaraan, dan sejauh mungkin, hak untuk mengetahui dan dirawat oleh

<sup>16</sup> I Wayan Parthiana, *Perjanjian Internasional*, Bandung: Mandar Maju, 2002, hlm.19.

<sup>17</sup> Huala Adolf, *Kewarganegaraan (Nasionalitas) Menurut Hukum Internasional*, makalah disampaikan dalam Diskusi mengenai Penyusunan RUU tentang Kewarganegaraan Ganda, di Gedung DPR RI tanggal 28 Oktober 2014.

orang tuanya. (2) Negara-negara Pihak harus menjamin pelaksanaan hak-hak ini sesuai dengan hukum nasional mereka dan kewajiban mereka menurut instrumen-instrumen internasional yang relevan dalam bidang ini. Selanjutnya dalam Pasal 8 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa "(1) Negara-negara Pihak harus berusaha menghormati hak anak untuk mempertahankan identitasnya, termasuk kewarganegaraan, nama dan hubungan keluarga seperti yang diakui oleh hukum tanpa campur tangan yang tidak sah. (2) Apabila seorang anak secara tidak sah dicabut beberapa atau semua unsur identitasnya, maka Negara-negara Pihak harus memberikan bantuan dan perlindungan yang tepat dengan tujuan secara cepat membentuk kembali identitasnya."

Dari ketentuan hukum internasional di atas maka jelas bahwa masyarakat internasional mengakui bahwa status kewarganegaraan merupakan hal yang penting. Hal ini berkaitan dengan yurisdiksi seseorang apabila melakukan tindakan hukum di suatu negara lain dan status kewarganegaraan merupakan bagian dari hak asasi manusia yang bersifat universal dan harus dihormati oleh siapa pun secara internasional.

Terkait dengan kewarganegaraan ganda, relevansi hukum internasional yang mendasari dwikewarganegaraan, di mana Indonesia sebagai salah satu anggota PBB, telah meratifikasi *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang bertumpu pada Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, dalam bentuk Undang-Undang No. 12 tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (kovenan internasional tentang hak-hak sipil dan politik) pada *Article 13* menyatakan:

1) *Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each state.*

2) *Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country.*

*Article 15:*

1) *Everyone has the right to a nationality.*  
2) *No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality.*

*Article 17:*

1) *Everyone has the right to own property alone as well as in association with others.*  
2) *No one shall be arbitrarily deprived of his property*

Kewarganegaraan ganda secara konseptual dapat dimaknai secara sempit dan luas. Dalam arti sempit, kewarganegaraan ganda mengacu konsep "dwikewarganegaraan" (*dual citizenship/nationality*) pada status seseorang yang memiliki dua kewarganegaraan dari dua negara yang berbeda. Dalam arti luas, kewarganegaraan ganda diperluas tidak hanya terbatas pada dwikewarganegaraan, namun juga lebih dari 2/banyak kewarganegaraan (*plural/multiple citizenship/ nationality*).<sup>18</sup>

Klaim terhadap dwikewarganegaraan juga didasarkan pada pengakuan hak asasi manusia yang mengglobal yang telah diakui oleh hampir semua negara. Walaupun hak atas kewarganegaraan ganda secara universal tidak dijamin sebagai hak asasi, karena dibatasi hanya untuk satu kewarganegaraan, namun bukti di berbagai negara, pentingnya dwikewarganegaraan disituasikan dalam kerangka pikir hak asasi manusia.<sup>19</sup> Klaim kewarganegaraan ganda sebagai hak asasi juga tidak terlepas dari tanggung jawab realisasi hak asasi manusia yang bertumpu pada rezim

<sup>18</sup> Spiro, dalam esainya mengenai *dual citizenship* (dwi kewarganegaraan) sebagai hak asasi, mengeneralisasi permasalahan tersebut sebagai masalah *plural citizenship* pada umumnya. Lihat Peter J. Spiro, "Dual Citizenship As Human Right", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 8 No. 1, 2010, p. 111.

<sup>19</sup> Pasal 15 (1) UDHR, merumuskan jaminan hak atas kewarganegaraan, dengan norma: "*Everyone has the right to a nationality*", Pasal 24 (3) ICCPR, menegaskan jaminan serupa bagi anak dengan frase "*Every child has the right to acquire a nationality.*"

negara dalam merealisasikan hak asasi individu. Oleh karena sebagian besar jaminan hak asasi bersifat universal, maka kegagalan atau ketidakefektifan suatu negara dalam merealisasikan hak asasi warga negaranya, menjadi dasar bagi seorang warga negara untuk mendapatkan kewarganegaraan dari negara lainnya, tanpa kehilangan kewarganegaraan asalnya, agar hak asasinya dapat direalisasikan secara penuh.

Konsekuensi dari prinsip bahwa hak asasi manusia tidak terbagi (*indivisible*), saling berkaitan (*interrelated*) dan saling bergantung (*interdependent*), menyiratkan kebebasan untuk memilih kewarganegaraan, termasuk klaim atas dwikewarganegaraan, pasti berkorelasi dengan upaya merealisasikan hak asasi lainnya, misalnya hak atas penghidupan yang layak, hak atas pekerjaan, hak atas pendidikan, atau bahkan hak atas rasa aman.<sup>20</sup>

Walaupun pengakuan terhadap dwikewarganegaraan mulai meluas, namun sebagian negara selalu mengaitkan pengakuan tersebut berdasarkan "ikatan khusus" terhadap negaranya. Artinya, pengakuan dwikewarganegaraan sangat dimungkinkan untuk diberikan dengan kriteria tertentu. Kriteria tersebut selalu dihubungkan dengan ikatan dengan negara, warga negara atau komunitas politiknya dalam arti luas.

Sebagai contoh, walaupun Amerika Serikat (AS) mengakui dwikewarganegaraan karena asas *ius soli* dalam hal kelahiran anak di wilayahnya (tanpa melihat kewarganegaraan orang tuanya, kecuali tidak berlaku bagi diplomat) atau cara lain, namun apabila warga negara AS melakukan naturalisasi atas permohonan sendiri atau wakilnya ke negara lain atau mengucapkan janji setia (*oath of allegiance*) ke negara asing, menyebabkan kehilangan status sebagai warga negara AS.<sup>21</sup> Bahkan El Salvador yang mengakui kewarganegaraan ganda dalam arti luas (banyak kewarganegaraan/*multiple*

*citizenship*), namun pengakuan kewarganegaraan ganda tersebut hanya dimungkinkan bagi warga negara yang mendapatkan kewarganegaraan El Salvador karena kelahiran (*by birth*), dan tidak berlaku warga negara karena naturalisasi.<sup>22</sup>

#### B. Kewarganegaraan Ganda Menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia

Dalam kebijakan hukum nasional terkait dengan status kewarganegaraan, setelah reformasi terjadi perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan terhadap perlindungan hak asasi manusia terlihat sangat signifikan sehingga berdampak pada perubahan undang-undang tentang kewarganegaraan. Reformasi peraturan perundang-undangan kewarganegaraan bertujuan memberikan perlindungan hak asasi manusia terhadap warga negara tanpa mengganggu kedaulatan negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 D ayat (3) menyatakan bahwa setiap orang berhak atas status kewarganegaraan. Selain itu, dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pada Pasal 26 ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan: "(1) Setiap orang berhak memiliki, memperoleh, mengganti, atau mempertahankan status kewarganegaraannya. (2) Setiap orang bebas memilih kewarganegaraannya dan tanpa diskriminasi berhak menikmati hak-hak yang bersumber dan melekat pada kewarganegaraannya serta wajib melaksanakan kewajibannya sebagai warga negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan." Selanjutnya, Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Pasal 5 menyatakan bahwa setiap anak berhak atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan.

Dari beberapa ketentuan hukum nasional tersebut, jelas hukum nasional menganggap bahwa status kewarganegaraan

<sup>20</sup> Lihat Deklarasi dan Program Aksi Wina (1993).

<sup>21</sup> United States Office of Personnel Management Investigations Service, *Citizenship Law of The World*, 2001, p. 9.

<sup>22</sup> *Ibid*, p. 71.

merupakan hak asasi manusia yang penting dan telah diakui secara yuridis. Untuk itu menjadi sangat penting bagi setiap orang untuk mendapatkan kepastian akan status kewarganegaraannya, guna mengetahui hak dan kewajiban hukum orang yang bersangkutan serta untuk menjamin perlindungan hak asasinya.

Terkait dengan definisi kewarganegaraan, Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 menyebutkan, Kewarganegaraan adalah segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara. Undang-Undang Kewarganegaraan yang baru ini memuat asas-asas kewarganegaraan umum ataupun universal. Adapun asas-asas yang dianut dalam undang-undang kewarganegaraan yakni: asas *ius sanguinis*, asas *ius soli*, asas kewarganegaraan tunggal, dan asas kewarganegaraan ganda terbatas.

Pada dasarnya Indonesia menganut asas atau prinsip kewarganegaraan tunggal, tetapi agar ada perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan maka bisa saja orang memiliki dua kewarganegaraan, tetapi setelah berusia 18 tahun atau sudah kawin harus memilih salah satunya. Asas kewarganegaraan tunggal (*single nationality*) tersebut telah dianut sejak proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia 17 Agustus 1945 dengan menerbitkan Undang-Undang No 3 Tahun 1946 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, yang diganti dengan Undang-Undang No 62 Tahun 1958 dan terakhir diperbaharui dengan Undang-Undang No 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, di mana pada dasarnya prinsip kewarganegaraan tunggal tetap dipertahankan.

Kewarganegaraan ganda (*bipathride*) menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 dapat digunakan dengan beberapa pelunakan. Penggunaan *bipathride* tersebut digunakan secara terbatas tidak secara penuh. Kewarganegaraan ganda ini dapat diberikan kepada anak sebagai pengecualian. Hal ini terkait dengan status hukum anak agar anak

tersebut mendapatkan perlindungan hukum dari negara yang bersangkutan.<sup>23</sup>

Apabila dikaji dari pasal-pasal di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006, kewarganegaraan ganda terjadi karena perkawinan campuran dan kelahiran di luar wilayah Republik Indonesia dengan orangtua warga negara Indonesia. Hal ini terlihat dalam Pasal 4 huruf c, huruf d, huruf h, dan huruf l, Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006.

Pasal 4 huruf c: "Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Indonesia dengan ibu warga negara asing" Menurut Bagir Manan, kewarganegaraan ayah merupakan dasar utama menentukan kewarganegaraan seorang anak. Anak yang lahir dari suatu perkawinan yang sah akan mengikuti kewarganegaraan ayahnya.<sup>24</sup> Di sini berlaku dua asas:

1. Asas *ius sanguinis*. Meskipun lahir di luar wilayah negara RI, tetapi karena ibu dan bapaknya Warga Negara Indonesia, anak tersebut adalah Warga Negara Indonesia.
2. Asas *ius soli*. Karena negara tempat kelahiran menjalankan asas *ius soli*, anak tersebut adalah warga negara tempat kelahiran

Selanjutnya dalam Ketentuan Pasal 4 huruf l yakni "anak yang dilahirkan di luar wilayah negara Republik Indonesia dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan". Ketentuan Pasal ini menyebabkan anak memiliki kewarganegaraan ganda.<sup>25</sup>

Pasal 5 ayat (1): " Anak warga negara Indonesia yang lahir di luar perkawinan yang sah, belum berusia 18 tahun dan belum kawin diakui secara sah oleh ayahnya yang

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2007. hlm. 669.

<sup>24</sup> Bagir Manan, *Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam UU Nomor 12 tahun 2006*, Yogyakarta: UII Press, 2009, hlm. 70.

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 78.

berkewarganegaraan asing tetap diakui sebagai Warga Negara Indonesia". Ayat ini mengatur pengakuan anak tidak sah oleh ayah biologis warga negara asing, menurut ketentuan ini, anak tersebut tetap berkewarganegaraan Indonesia (mengikuti ibu). Apakah anak tersebut akan memiliki kewarganegaraan ganda, hal ini tergantung pada hukum negara ayah yang mengakui. Kalau hukum negara ayah yang mengakui menentukan anak yang diakui adalah warga negara, maka anak tersebut akan memiliki kewarganegaraan ganda. Kalau tidak, anak tersebut tetap hanya Warga Negara Indonesia (mengikuti ibu).

Selanjutnya, Pasal 5 ayat (2): "Anak Warga Negara Indonesia yang belum berusia 5 tahun diangkat secara sah sebagai anak oleh warga negara asing berdasarkan penetapan pengadilan tetap diakui sebagai Warga Negara Indonesia." Ketentuan ayat (2) secara normatif serupa dengan ayat (1).

Berdasarkan pasal-pasal di atas, kewarganegaraan ganda dapat saja terjadi, tetapi hal itu dibatasi hanya sampai pada umur 18 tahun atau sudah kawin. Hal ini ditegaskan di dalam Pasal 6 UU Nomor 12 Tahun 2006 yang menyatakan:

Ayat (1): "Dalam hal status kewarganegaraan Republik Indonesia terhadap anak sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 huruf c, huruf d, huruf h, huruf l, dan Pasal 5 berakibat anak berkewarganegaraan ganda, setelah berusia 18 tahun atau sudah kawin anak tersebut harus menyatakan memilih salah satu kewarganegaraannya."

Ayat (2): "Pernyataan untuk memilih kewarganegaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat secara tertulis dan disampaikan kepada pejabat dengan melampirkan dokumen sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan."

Ayat (3): "Pernyataan untuk memilih kewarganegaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan dalam waktu paling lambat 3 (tiga) tahun setelah anak berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin."

Pengaturan yang terdapat dalam Pasal 6 sama sekali tidak mengatur akibat tidak melaksanakan kewajiban yang diharuskan dalam Pasal 6 dan hal ini semestinya ditentukan dalam undang-undang. Terkait dengan Pasal 6 tersebut, terdapat dua persoalan hukum dalam memilih kewarganegaraan yakni: *pertama*; dianggap memilih kewarganegaraan Indonesia, dan *kedua*; dianggap memilih kewarganegaraan asing. Dua pilihan tersebut sama-sama mengandung persoalan hukum. Terhadap pilihan pertama, bahwa anggapan secara hukum, anak (orang) tersebut memilih kewarganegaraan Indonesia, mengikat negara kewarganegaraan rangkap anak(orang) tersebut hal ini akan tergantung kepada hukum kewarganegaraan negara yang bersangkutan, atau atas dasar perjanjian bilateral antara Indonesia dan negara yang bersangkutan. Salah satu resiko yaitu menyangkut hak dan kewajiban terhadap negara yang tidak "mengakui" pelepasan secara sepihak tersebut. Pilihan kedua juga mengandung persoalan hukum yakni, *pertama*; hal tersebut bertentangan dengan kewajiban melindungi warga negara dan prinsip tidak memberi kemudahan melepaskan kewarganegaraan Indonesia. *Kedua*; hukum dan sikap negara terhadap kewarganegaraan ganda anak (orang) tersebut.

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 Netherland, (P3WN tahun 1950) yang intinya adalah pengaturan untuk memilih Kewarganegaraan Indonesia atau Kewarganegaraan Belanda setelah serah terima

kedaulatan dilakukan oleh Pemerintah Belanda kepada Pemerintah Indonesia. Di samping itu, Indonesia juga mengenal adanya Undang-Undang No 2 Tahun 1958 tentang Persetujuan Perjanjian antara Pemerintah RI dan R.R.T. mengenai Soal Dwi-Kewarganegaraan, karena pada masa itu Pemerintah R.R.T./RRC menyatakan bahwa seluruh keturunan Cina di seluruh dunia adalah warganegara RRC, hal ini menyebabkan terjadinya dwikewarganegaraan bagi keturunan Cina di berbagai negara termasuk Indonesia dan karena Indonesia menganut prinsip kewarganegaraan tunggal maka dikeluarkanlah ketentuan Pemerintah yang mengharuskan untuk memilih salah satu kewarganegaraan bagi keturunan Cina di Indonesia, Pemerintah RRC sendiri pada akhirnya mencabut ketentuan bahwa seluruh keturunan Cina di seluruh dunia adalah warga negaranya.<sup>26</sup>

### C. Kewarganegaraan Ganda bagi Diaspora Indonesia

Diaspora Indonesia merupakan kelompok yang dapat berperan penting dalam upaya promosi Indonesia di luar negeri. Namun di sisi lain kelompok diaspora juga menginginkan aspirasinya didengarkan oleh pemerintah. Salah satu isu yang menjadi kepentingan kelompok diaspora adalah isu kewarganegaraan ganda. Kelompok diaspora menginginkan Indonesia menerapkan kewarganegaraan ganda sehingga mereka dapat menjadi WNI sekaligus warga negara dari tempat di mana ia tinggal. Keinginan para diaspora Indonesia agar kewarganegaraan ganda bisa diterapkan di Indonesia menimbulkan pro dan kontra, menurut pandangan anggota diaspora terdapat beberapa keuntungan dwikewarganegaraan bagi pemerintah, yaitu:<sup>27</sup>

1. Dapat meningkatkan hubungan ekonomi antara dua negara, memperluas basis ekonomi, mendorong perkembangan

perdagangan, investasi yang membuka lapangan pekerjaan.

2. Pemegang dwikewarganegaraan berpengaruh pada keputusan ekonomi dan politik di negara di mana mereka berdomisili, sedemikian rupa sehingga keputusan yang dibuat dapat menguntungkan negara RI
3. Dwikewarganegaraan akan menjadi pengikat dan menghindari kehilangan para tenaga ahli yang berbakat, berintelektual, dan berpendidikan tinggi.
4. Dwikewarganegaraan sangat baik dalam mendukung investasi di Indonesia.
5. Dwikewarganegaraan dapat memperkenalkan budaya Indonesia ke luar negeri.

Selain pendapat diaspora, pendapat yang pro terhadap kewarganegaraan ganda juga menyatakan:<sup>28</sup>

1. Meningkatnya perekonomian (PDB naik, kemudahan transaksi, investasi, bisnis dan mendorong pembangunan dan pengembangan). Meningkatkan daya saing dan penerimaan negara.
2. Penciptaan lapangan kerja baru.
3. Transfer *brain/skills/competency* sebagai *brain capital* dan investasi jangka panjang.
4. Jembatan untuk investasi, negosiasi, alih teknologi dan pembangunan Infrastruktur.
5. Mendorong peningkatan hubungan kerja sama antara negara (ekonomi, sosial, hukum).

Beberapa alasan di atas tentu saja terlihat sangat logis dan dapat memberikan keuntungan yang besar bagi bangsa Indonesia. Namun bagi mereka yang kontra terhadap konsep dwikewarganegaraan tersebut terdapat beberapa alasan, antara lain:<sup>29</sup>

1. Menimbulkan kewajiban ganda (pajak, *military services*);

<sup>26</sup> M. Iman Santoso, *op.cit.*

<sup>27</sup> Tim Advokasi Diaspora Indonesia, *op.cit.*

<sup>28</sup> Azis Syamsuddin, *Penguatan Legislasi Bagi Integrasi Diaspora Indonesia*, dalam Seminar Diaspora dan Dinamika Konsep Kewarganegaraan di Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Indonesia tanggal 22 Oktober 2014.

<sup>29</sup> *Ibid.*

2. Masih bisa mendapat perlakuan berbeda (politik dan sosial);
3. Kebingungan dalam mengimplementasi hak dan kewajiban sebagai seorang warga negara;
4. Rendahnya partisipasi sosial bagi kedua negara;
5. Mendorong keluarga atau kerabat untuk pindah/migrasi;
6. Penurunan loyalitas terhadap bangsa dan negara;
7. Memungkinkannya tindakan ilegal atau menghindari hukum;
8. Mengancam identitas politik dan pertahanan negara.

Dwikewarganegaraan dari sisi konstitusi adalah ketika Undang-Undang Dasar 1945 dibentuk, tidak ada satu pun dari beberapa golongan yang ada di Indonesia mengakui adanya kebangsaan lain selain bangsa Indonesia. Prinsip kesetiaan, persatuan, dan kebangsaan menjadi yang utama. Wacana dwikewarganegaraan saat ini belum menjadi isu utama karena yang terpenting adalah meningkatkan komitmen, keseriusan, dan tanggung jawab negara untuk melindungi dan menjamin hak asasi warga negara Indonesia. Salah satu permasalahan yang mungkin dihadapi dengan diterapkannya dwikewarganegaraan adalah dalam pendekatan hukum perdata Internasional antara lain terkait dengan prinsip nasionalitas, karena status personal seseorang harus tunduk pada hukum negaranya. 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 (diaspora) misalnya 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 anak itu akan mengikuti kaidah negara yang mana, dan bagaimana bila ketentuan yang satu melanggar asas ketertiban umum pada ketentuan negara yang lain. Dengan demikian salah satu asas yang terkandung dalam UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, yaitu asas *ius soli* secara terbatas dan asas kewarganegaraan ganda terbatas, sebenarnya dapat dikatakan sebagai solusi pemerintah Indonesia guna mengatasi permasalahan dwikewarganegaraan dengan tetap menjamin perlindungan hak asasi manusia.

Selain itu, menyusun regulasi kewarganegaraan ganda dalam hukum kewarganegaraan hampir sulit dapat dilakukan apabila tidak dilakukan bersama dengan perubahan undang-undang kewarganegaraan, yaitu Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 atau setidaknya perlu diselaraskan. Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 terdapat berbagai substansi yang berkaitan dengan permasalahan kewarganegaraan ganda, di antaranya tentang penegasan asas kewarganegaraan tunggal, persyaratan naturalisasi, kewarganegaraan terbatas untuk anak, tata cara kehilangan kewarganegaraan, dan lainnya. Bahkan secara tegas UU No.12 Tahun 2006 tidak mengakui adanya kewarganegaraan ganda. Tanpa sinergitas pengaturan tentang kewarganegaraan ganda di dalam undang-undang tersendiri akan melanggar Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 kecuali substansinya inheren dengan Undang-Undang 12 Tahun 2006. Dapat saja kemudian undang-undang tersendiri tentang kewarganegaraan ganda dianggap sebagai revisi atas substansi tertentu dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2006. Namun legislasi seperti ini akan mempengaruhi efektivitas pelaksanaan undang-undang tersebut. Lahirnya Undang-Undang tentang Kewarganegaraan Ganda akan menimbulkan kebingungan di kalangan birokrasi yang justru berakibat kepada tidak efektifnya di tingkat pelaksanaan. Selain itu adanya Undang-Undang Kewarganegaraan

Ganda tersendiri dari Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 akan menimbulkan permasalahan dualisme hukum kewarganegaraan karena beberapa substansinya yang beririsan.<sup>30</sup>

Melihat masih sulitnya peluang mewujudkan dwikewarganegaraan di Indonesia, maka pendekatan keimigrasian dalam menjamin dan menjaga rasa cinta para diaspora Indonesia dapat menjadi alternatif utama penyelesaiannya. Terkait dengan persoalan keimigrasian tersebut dan dengan melihat praktek di negara lain, seperti India, dengan konsep pemberian *Overseas Citizenship of India* (OCI) di mana pemegang OCI yang merupakan eks-warga negara India dapat melakukan perjalanan ke India tanpa harus memiliki visa. Selain itu pemilik OCI dapat bekerja tanpa disertai dengan izin kerja walaupun tetap ada batasan-batasan pekerjaan tertentu. Hal ini berbeda dengan di Indonesia bahwa WNA sekalipun eks-WNI tetap mendapatkan perlakuan sama yaitu keharusan memiliki visa dan izin tinggal layaknya WNA. Perbedaan aturan ini kerap kali menimbulkan istilah "dipersulit" oleh petugas Imigrasi, yang sebenarnya menjalankan aturan yang berlaku di Indonesia. Selain itu, pemegang OCI memiliki kesempatan untuk langsung memperoleh kewarganegaraan Indianya setelah yang bersangkutan melepaskan kewarganegaraan lainnya. Hal ini tentu saja tidak berlaku dan tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Para diaspora Indonesia sebenarnya menginginkan agar keberadaannya di luar negeri dapat diberdayakan untuk kepentingan Indonesia. Di sisi lain, ada pula keinginan mereka untuk dapat menanamkan investasi sekaligus memberdayakan potensi ekonomi mereka untuk masyarakat Indonesia, yang selama ini hanya dipandang dari segi remitansi. Tentu saja pemahaman yang lebih tepat mengenai alasan tuntutan diaspora Indonesia

atas dwikewarganegaraan perlu dielaborasi dari pandangan komunitas tersebut.

Masalah ini pun sebenarnya cukup mendapatkan jalan keluar berdasarkan Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, yang menjamin eks-WNI mendapatkan status sebagai "penduduk" dengan serta merta, tanpa harus memenuhi syarat jangka waktu bertempat tinggal di Indonesia, dengan berbagai fasilitas keimigrasian yang memudahkan eks-WNI keluar masuk Indonesia, misalnya izin masuk kembali. Menjadi penduduk Indonesia (*permanent resident*), tidak menjadikan eks-WNI tersebut kehilangan kewarganegaraan *existing*-nya. Namun demikian, dengan status sebagai penduduk Indonesia, eks-WNI memiliki hak yang sama dengan orang asing dengan status penduduk Indonesia. Artinya, hampir tidak ada perbedaan antara penduduk yang merupakan eks-WNI dengan penduduk yang merupakan orang asing yang tidak memiliki ikatan khusus (*special tie*) dengan Indonesia. Bahkan secara pragmatis, status sebagai penduduk Indonesia membuat eks-WNI dan keturunannya tidak memiliki beberapa hak mendasar layaknya WNI, seperti hak milik atas tanah, dan hak untuk memilih dalam pemilihan umum dan sebagainya.

Bagi diaspora berstatus sebagai WNI, persoalan jangka waktu perizinan keimigrasian, seperti izin masuk kembali yang memiliki jangka waktu tertentu, menjadi hambatan tersendiri ketika tuntutan mobilitasnya di luar negeri sangat tinggi dan niat untuk berkontribusi terhadap kemajuan Indonesia juga tinggi. Tuntutan dwikewarganegaraan dari komunitas diaspora Indonesia mencerminkan konsep kewarganegaraan yang bukan hanya masalah status hukum (*citizenship as status*), namun juga mencerminkan konsep kewarganegaraan sebagai identitas dan perasaan yang bersifat kolektif<sup>31</sup> dari komunitas ini sebagai bagian dari "bangsa" Indonesia.

<sup>30</sup> Wahyu Effendi, *Problematika Kewarganegaraan Ganda*, dalam Seminar Diaspora dan Dinamika Konsep Kewarganegaraan di Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Indonesia tanggal 22 Oktober 2014.

<sup>31</sup> Linda Bozniak mengemukakan empat konsep kewarganegaraan, yakni: (1) kewarganegaraan sebagai status hukum; (2) kewarganegaraan sebagai hak; (3) kewarganegaraan sebagai aktivitas politik; dan (4) kewarganegaraan sebagai bentuk identitas dan

### III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan beberapa hal berikut: pertama, status kewarganegaraan merupakan bagian dari hak asasi manusia yang bersifat universal dan harus dihormati oleh siapapun secara internasional. Untuk itu, pengakuan status kewarganegaraan bagi seseorang akan melahirkan hak dan kewajiban hukum bagi orang yang bersangkutan. Instrumen hukum internasional yang mencantumkan hak kewarganegaraan adalah Deklarasi Universal HAM 1948, Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Racial 1965, Konvenan Internasional Hak Sipil dan Politik 1966, Konvensi Internasional mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan 1979, dan Konvensi Hak Anak 1989.

Kedua, kewarganegaraan ganda (*bipathride*) menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dapat digunakan dengan beberapa pelunakan yakni digunakan secara terbatas tidak secara penuh. Kewarganegaraan ganda ini dapat diberikan kepada anak sebagai pengecualian. Hal ini terkait dengan status hukum anak agar anak tersebut mendapatkan perlindungan hukum dari negara yang bersangkutan. Adapun pasal-pasal di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia terkait dengan kewarganegaraan ganda terdapat dalam beberapa pasal yakni: Pasal 4 huruf c, huruf d, huruf h, dan huruf l, Pasal 5, dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2006.

Ketiga, penerapan status kewarganegaraan ganda bagi diaspora Indonesia menimbulkan permasalahan terkait dengan pendekatan hukum perdata Internasional, yakni prinsip nasionalitas karena status personal seseorang harus tunduk pada

hukum negaranya dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 yang menganut asas kewarganegaraan tunggal.

#### B. Rekomendasi

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa penerapan status kewarganegaraan ganda bagi diaspora Indonesia masih sulit dilakukan karena hukum kewarganegaraan Indonesia tidak mengakui adanya kewarganegaraan ganda. Untuk itu, pendekatan keimigrasian dapat menjadi alternatif utama. Alternatif lain untuk menampung aspirasi diaspora Indonesia dapat dilakukan dengan pembentukan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang mengatur khusus tentang diaspora Indonesia.

Dwikewarganegaraan sebenarnya bukan merupakan satu-satunya faktor keberhasilan memberdayakan potensi diaspora bagi negara asalnya. Negara asal perlu mengupayakan berbagai tindakan aktif untuk menjaring potensi diaspora demi kepentingan negara asal dan masyarakatnya. Artinya, tanpa upaya serius untuk mengelola hubungan dengan diaspora, termasuk dengan negara tempat tinggalnya, negara asal sangat mungkin tidak mendapatkan apa-apa, kecuali berharap semua diaspora berkontribusi secara sukarela bagi negara asalnya.

#### UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis mengucapkan terimakasih kepada Lilis Mulyani, S.H., M. H. yang telah memberi masukan dan koreksi terhadap tulisan ini.

---

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku:

- Asshiddiqie, J. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.
- Bradley, A.W. and Ewing, K.D. (2003). *Constitutional and Administrative Law*, 13th edition. Harlow: Longman Pearson.

Jennings, R. and Watts, A. (ed). (1992). *Oppenheim's International Law*. Harlow: Longman Pearson.

Manan, B. (2006). *Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam UU Nomor 12 Tahun 2006*. Yogyakarta: Ull Press.

Parthianan, I. W. (2002). *Perjanjian Internasional*. Bandung: Mandar Maju.

Soetoprawiro, K. (1996). *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama,

United States Office of Personal Management Investigations Service. (2001). *Citizenship Law of The World*.

#### Jurnal/Makalah:

Dwi Harijanti, S., Prasetianingsih, R., Dewansyah, Bilal. (2007). *Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia*, Laporan Akhir Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung.

Spiro, P. J. (2010). "Dual Citizenship As Human Right", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 8, No. 1.

Adolf, H. (2014). "Kewarganegaraan (Nasionalitas) Menurut Hukum Internasional". Makalah diskusi mengenai Penyusunan RUU tentang Kewarganegaraan Ganda, di Gedung DPR RI tanggal 28 Oktober.

Effendi, W. (2014). "Problematika Kewarganegaraan Ganda". Makalah Seminar Diaspora dan Dinamika Konsep Kewarganegaraan di Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Indonesia tanggal 22 Oktober.

Syamsuddin, A. (2014). "Penguatan Legislasi bagi Integrasi Diaspora Indonesia". Makalah Seminar Diaspora dan Dinamika Konsep Kewarganegaraan di Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Indonesia tanggal 22 Oktober.

Santoso, M. I. (2014). "Diaspora, Migrasi Internasional dan Kewarganegaraan Ganda". Makalah Seminar Diaspora dan

Dinamika Konsep Kewarganegaraan di Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Indonesia tanggal 22 Oktober.

#### Internet:

"Diaspora dan Kewarganegaraan Indonesia", <http://donowidiatmoko.wordpress.com/2012/03/01/>, (diakses tanggal 25 Oktober 2014).

"Kewarganegaraan Ganda Selektif Untungkan Indonesia", <http://m.bisnis.com/quick-news/read/20131106/79/184795>, (diakses tanggal 27 Oktober 2014).

"Cermati Aspirasi Kewarganegaraan Ganda Diaspora WNA", <http://www.jpnn.com/read/2013/>, (diakses tanggal 27 Oktober 2014).

#### Dokumen Resmi:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, Lembaran Negara No. 63, Tambahan Lembaran Negara No. 4634.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Lembaran Negara No.109, Tambahan Lembaran Negara No. 4235.

Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Lembaran Negara No. 52, Tambahan Lembaran Negara No. 5216.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Lembaran Negara No.109, Tambahan Lembaran Negara No. 4235.

Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Lembaran Negara No. 52, Tambahan Lembaran Negara No. 5216.

