

**RATIO LEGIS DAN DAMPAK PENGATURAN KEWARGANEGARAAN GANDA  
DALAM UNDANG-UNDANG KEWARGANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA<sup>1</sup>**  
*(The Ratio Legis and Impacts of Dual Citizenship Stipulation  
in Indonesian Citizenship Law)*

Zendy Wulan Ayu Widhi Prameswari  
Departemen Hukum Tata Negara  
Fakultas Hukum Universitas Airlangga  
Kampus B UNAIR Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan, Surabaya 60286  
Telp./Handphone: Tel.: 031-5023151 ext. 130/081330070627; Fax: 031-5020454  
zendy@fh.unair.ac.id

Tulisan Diterima: 17-07-2019; Direvisi: 28-10-2019; Disetujui Diterbitkan: 06-11-2019  
DOI: <https://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2019.V13.359-378>

**ABSTRAK**

UU No. 62/1958 dan UU No. 12/ 2006 pada prinsipnya tidak mengenal adanya kewarganegaraan ganda. UU No. 12/ 2006 memperbolehkan kewarganegaraan ganda terbatas pada anak-anak dalam kaitannya perlindungan terhadap hak anak. Namun, seiring dengan perkembangan dalam dunia modern, tuntutan diaspora Indonesia terhadap Pemerintah RI untuk juga memberikan status kewarganegaraan ganda bagi orang dewasa terus bergulir. Penelitian ini mengangkat dua isu hukum. Isu hukum pertama mengenai ratio legis tidak diperbolehkannya kewarganegaraan ganda dalam UU No. 62/1958 dan UU No. 12/2006. Isu hukum kedua adalah dampaknya terutama dalam bidang hukum apabila kewarganegaraan ganda diberlakukan di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep serta pendekatan sejarah. Tujuan penelitian ini adalah untuk melakukan analisis terhadap isu hukum yang telah diajukan. Berdasarkan penelitian ini, kedua undang-undang tersebut tidak terlepas dari filosofi kewarganegaraan yang didasarkan pada doktrin “kesetiaan abadi” (*perpetual allegiance*). Kedua undang-undang tersebut mengatur bahwa bentuk kesetiaan WNI kepada negara nya adalah dengan tidak mempunyai kewarganegaraan ganda. Sedangkan dampaknya dalam bidang hukum apabila kewarganegaraan ganda diberlakukan di Indonesia diantaranya adalah perubahan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan terutama yang berkaitan dengan kepemilikan properti, hak politik, kewarganegaraan dan Imigrasi. Penelitian ini memberikan saran bahwa tuntutan kewarganegaraan ganda dari komunitas diaspora Indonesia perlu direspon oleh Pemerintah Indonesia dengan dicermat dengan melakukan pengkajian dan penyusunan pertimbangan yang melibatkan berbagai instansi terkait.

**Kata kunci:** kewarganegaraan ganda; kewarganegaraan Indonesia; hukum kewarganegaraan; hukum Indonesia

---

<sup>1</sup> Artikel ini berdasarkan Penelitian dengan judul “Kewarganegaraan Ganda Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia” yang dilakukan pada tahun 2016 dan dipresentasikan di Konferensi Nasional III Serikat Pengajar Hak Asasi Manusia Indonesia (SEPAHAM) “Hak Asasi Manusia Dan Keadilan Eko-Sosial” Palu, 1-2 Maret 2017 dengan perbaikan.

## ABSTRACT

*In principle, Indonesian Citizenship Law does not recognize the existence of dual citizenship. Law No. 12/2006 regulates dual citizenship which only limited to the children in relation to the protection of children's rights. However, along with the developments in the modern world, the demands of the Indonesian diaspora towards the Indonesian Government to grant dual citizenship status for adults are more intense. This research raises two legal issues related to this matter. First, this research scrutinizes the ratio legis of Law No. 62/1958 and Law No. 12/2006 which not allowing dual citizenship for Indonesian citizens. Second, it examines the impact, particularly in legal field, if dual citizenship is applied in Indonesia. The purpose of this study is to conduct an analysis of the legal issues above. The study finds that Law No. 62/1958 and Law No. 12/2006 adhere to the doctrine of perpetual allegiance. Both of them stipulate that the form of the loyalty of Indonesian citizens to the country is by not having dual citizenship. If dual citizenship is applied in Indonesia, one of the impacts in legal field is there should be changes to the provisions of the law relating to property ownership, political rights, citizenship and immigration. This research suggests that the Indonesian Government needs to respond carefully with regard to the matter of dual citizenship status for the adults. The Government of Indonesia have to conduct further studies as well as make some considerations involving various related agencies.*

**Keywords:** dual citizenship; Indonesian citizenship; citizenship law; Indonesian law

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Warga negara merupakan salah satu unsur yang esensial bagi berdirinya suatu negara. Dengan memiliki status kewarganegaraan, seorang individu diakui sebagai salah satu anggota dari negara yang mengakuinya, dimana pengakuan negara tersebut merupakan sebuah hubungan hukum antara dua pihak tersebut, yaitu individu dan negara yang mengakuinya.<sup>2</sup> Sehingga bisa dikatakan bahwa melalui status kewarganegaraan tersebut individu bisa menikmati banyak manfaat baik dari hukum nasional maupun internasional.<sup>3</sup> Untuk dapat menikmati apa yang disebut sebagai hak asasi manusia yang universal, seorang individu harus menikmati hak atas kewarganegaraan terlebih dahulu, yaitu status kewarganegaraan yang formal dan komplit setidaknya di satu negara.<sup>4</sup> Jika

seseorang mempunyai kewarganegaraan di suatu negara, orang tersebut mempunyai hak untuk tinggal, bekerja, memilih dan melakukan perjalanan di negara tersebut.<sup>5</sup> Namun di sisi lain, adalah merupakan hak suatu negara untuk menentukan siapa saja yang menjadi warga negaranya selama tidak melanggar prinsip-prinsip umum hukum internasional.<sup>6</sup>

Dari uraian sebelumnya, dapat terlihat bahwa di dalam hubungan antara negara dan warga negara terdapat hubungan yuridis tertentu. Warga negara sebagai anggota penuh dari suatu negara memiliki hak sekaligus kewajiban tertentu kepada negaranya. Sedangkan negara juga mempunyai kewajiban untuk melindungi warga negaranya dimanapun mereka

2 Lihat Seyyed Ibrahim Hosseini, et.al, *Nationality in Private International Law*, Indian Journal of Science and Technology, Vol 8(12), 69906, June 2015.

3 *Ibid.*

4 Howard-Hassman, R.E., Introduction: The Human Right to Citizenship, In Howard-Hassman, R.E.

and Walton-Roberts, M. (Eds.), *The Human Right to Citizenship: A Slippery Concept*. (Philadelphia-Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2015), h. 1-20

5 Sobel, R. *Citizenship as Foundation of Rights: Meaning for America*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), h. 1.

6 Wijayanti, Herlin. *Hukum Kewarganegaraan & Keimigrasian*. (Malang: Bayumedia Publishing, 2011), h.56.

berada.<sup>7</sup> Kewarganegaraan mendefinisikan ruang lingkup hak-hak yang bisa di klaim oleh seorang individu dan menentukan negara mana yang diharapkan untuk menjawab klaim individu tersebut.<sup>8</sup> Dalam perkembangannya, pada masa ini banyak individu yang mempunyai kewarganegaraan lebih dari satu walaupun dalam hitungan angka jumlah individu tersebut tidak diketahui. Namun seiring dengan diterimanya kebijakan mengenai kewarganegaraan lebih dari satu dalam hukum kewarganegaraan banyak negara, jumlah individu yang memiliki kewarganegaraan lebih dari satu meningkat pesat selama belasan tahun terakhir.<sup>9</sup>

Pengaturan mengenai kewarganegaraan menjadi hal yang sangat penting dalam kehidupan bernegara. Di Indonesia, pengaturan mengenai Kewarganegaraan Indonesia selain terdapat dalam konstitusi juga diatur di peraturan perundang-undangan di bawahnya. Pasal 28D ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) menyatakan bahwa: "Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan." Pasal ini merupakan hasil perubahan kedua UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan menurut Pasal 26 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, "Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara." Pasal 26 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut merupakan pasal yang tidak mengalami perubahan. Selain kedua pasal tersebut, UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur mengenai hak-hak yang dimiliki serta kewajiban yang dibebankan kepada seseorang sebagai Warga Negara Indonesia (selanjutnya disebut WNI).

UUD NRI Tahun 1945 memang tidak secara eksplisit menyatakan apakah seseorang berhak atas satu atau dua status kewarganegaraan. Bagi UUD NRI Tahun 1945, yang penting adalah bahwa tidak boleh terjadi keadaan *apatride* yaitu suatu keadaan dimana seseorang tidak mempunyai status kewarganegaraan. Sedangkan kemungkinan terjadinya *bipatride*, yaitu suatu keadaan dimana seseorang mempunyai 2 (dua) status kewarganegaraan, tidak diharuskan dan tidak juga dilarang. Dalam hal ini, kebijakan lebih lanjut diberikan kepada pembentuk undang-undang untuk mengaturnya sesuai dengan ketentuan Pasal 26 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yaitu bahwa "Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang."<sup>10</sup>

Sejak Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, pengaturan dalam undang-undang mengenai kewarganegaraan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara (selanjutnya disebut UU No. 3/1946). Undang-Undang tersebut kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1947 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 (selanjutnya disebut UU No. 6/1947) dan diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1947 tentang Memperpanjang Waktu untuk Mengajukan Pernyataan Berhubung dengan Kewarganegaraan Negara Indonesia (selanjutnya disebut UU No. 8/1947). Selanjutnya, ikhwal kewarganegaraan diatur dengan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU No. 62/1958) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976 tentang Perubahan Pasal 18 UU No. 62 Tahun 1958.<sup>11</sup>

7 Herlin Wijayanti, *Op.Cit.*, h. 57.

8 Harpaz, Y. *Citizenship 2.0: Dual Nationality as a Global Asset* (Princeton: Princeton University Press, 2019), h.3

9 Tanasoca, A. *The Ethics of Multiple Nationality* (Cambridge: Cambridge University Press, 2018), h. 1

10 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h. 145.

11 Penjelasan Umum UU No. 12 Tahun 2006

Pada tahun 2006, Undang-Undang Nomor 12 mengenai Kewarganegaraan RI (selanjutnya disebut UU No. 12/2006) ditetapkan untuk menggantikan UU No. 62 Tahun 1958 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 1976 karena dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan RI.

Ketentuan mengenai kewarganegaraan ganda di dalam UU No. 3/1946 setelah dua kali mengalami perubahan diatur terutama melalui Pasal 3a. Melalui Pasal 3a, UU No. 3/1946 berusaha mencegah terjadinya kewarganegaraan ganda. Pasal 3a menyatakan bahwa: "Seorang Warga Negara Indonesia tersebut dalam pasal 1 bab b, yang mempunyai kewarganegaraan dari negeri lain, **dapat melepaskan kewargaannya dari Negara Indonesia** dengan menyatakan keberatan menjadi Warga Negara Indonesia (huruf tebal dari Penulis)."<sup>12</sup>

Dalam sejarahnya, keadaan *bipatride* pernah terjadi pada saat UU No. 3/1946 sebagaimana telah dirubah sebanyak dua kali berlaku. Sebelum tahun 1955, orang-orang Cina karena peraturan perundangan yang berlaku pada saat itu dapat dianggap sebagai warga negara Republik Indonesia, sedangkan pada saat yang bersamaan Republik Rakyat Cina tetap beranggapan bahwa orang-orang tersebut adalah warga negaranya. Oleh karena itu, pada tanggal 22 April 1955 diadakan perundingan langsung dan telah ditanda tangani perjanjian yang dikenal dengan Perjanjian Soenario-Chou oleh Menteri Luar Negeri RI dengan Republik Rakyat Cina. Perjanjian tersebut kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1958. Menurut perjanjian tersebut, semua orang Cina yang ada di Indonesia

harus mengadakan pilihan tegas dan tertulis, apakah akan menjadi warga negara RI atau tetap berkewarganegaraan Republik Rakyat Cina. Dengan perjanjian tersebut, diharapkan masalah yang pernah timbul antara RI dengan Republik Rakyat Cina akan terpecahkan.<sup>13</sup>

Pada tahun 1958, UU No. 62/1958 ditetapkan untuk menggantikan undang-undang lama yang mengatur mengenai kewarganegaraan. Tujuan utama dari pembuat UU No. 62/1958 pada waktu itu adalah menghindari sebisa mungkin terjadinya kewarganegaraan ganda. Tidak hanya mencegah, namun pada waktu itu kewarganegaraan ganda yang ada harus dihilangkan dan diminimalisir sedapat mungkin.<sup>14</sup> UU No. 62/1958 ini tidak menghendaki adanya *bipatride*. UU No. 62/1958 dikatakan sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat dan ketatanegaraan Republik Indonesia secara filosofis, yuridis, dan sosiologis sehingga digantikan oleh UU No. 12/2006. Hampir sama dengan UU yang mengatur mengenai kewarganegaraan sebelumnya, UU No. 12/2006 juga tidak mengenal adanya kewarganegaraan ganda pada orang dewasa. Namun UU No. 12/2006 mengatur mengenai kewarganegaraan ganda terbatas pada anak-anak dalam kaitannya perlindungan terhadap hak anak.

Pada tahun 2014, jaringan diaspora Indonesia telah mengadakan serangkaian seminar nasional tentang "Diaspora Indonesia dan Dinamika Kewarganegaraan". Dari pembahasan dalam serangkaian seminar tersebut menghasilkan beberapa rekomendasi kebijakan yang berkaitan dengan diaspora Indonesia, salah satunya adalah bahwa Pemerintah Indonesia hendaknya memberikan kewarganegaraan

---

(Republik Indonesia, 2006).

12 Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tatanegara di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1983), h. 178-179.

13 Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, h. 141-142.

14 Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1983), h. 2.

ganda kepada eks-Warga Negara Indonesia, baik orang dewasa, anak-anak, serta anak-anak pemegang status kewarganegaraan ganda terbatas berdasarkan UU No. 12/2006. Pemerintah Indonesia hendaknya juga memberikan kewarganegaraan ganda kepada orang dewasa maupun kepada anak-anak yang lahir di luar negeri maupun di Indonesia, dimana salah satu atau kedua orang tuanya Warga Negara Indonesia atau eks- Warga Negara Indonesia, namun akibat hukum *Ius Soli* atau *Ius Sanguinis* yang berlaku di negara mereka tinggal menyebabkan subyek kewarganegaraan ganda tersebut otomatis menjadi warga negara asing. Kewarganegaraan ganda merupakan bukti identitas dan perlindungan bagi setiap warga negara Indonesia yang telah memenuhi persyaratan dari negara dimana mereka berdomisili.<sup>15</sup> Pada tahun 2015, komisi III DPR kembali mengusulkan revisi UU Kewarganegaraan untuk masuk Prolegnas 2015-2016 setelah sebelumnya pada Prolegnas 2014 revisi UU Kewarganegaraan merupakan RUU non prioritas.<sup>16</sup> Dalam perkembangannya, revisi UU Kewarganegaraan masuk lagi dalam Prolegnas 2015-2019 atas usulan DPR. Namun sampai dengan artikel ini selesai belum ada perkembangan pembahasan terhadap RUU Perubahan UU No. 12/2006.<sup>17</sup>

## Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, isu hukum yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah:

1. *Ratio legis* tidak diperbolehkannya kewarganegaraan ganda dalam UU No. 62/1958 dan UU No. 12/2006.
2. Dampak dalam bidang hukum apabila kewarganegaraan ganda diberlakukan di Indonesia.

15 Siaran Pers Indonesian Diaspora Network, Jakarta 24 Nopember 2014.

16 Dpr.go.id, diakses tanggal 04 Maret 2016.

17 <http://dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list>, diakses tanggal 23 September 2019.

## Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Melakukan analisis terhadap *ratio legis* tidak diperbolehkannya kewarganegaraan ganda dalam UU No. 62 Tahun 1958 dan UU No. 12 Tahun 2006.
2. Melakukan analisis terhadap dampak dalam bidang hukum apabila kewarganegaraan ganda diberlakukan di Indonesia.

## Metode Penelitian

### 1. Pendekatan

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan, penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Pendekatan masalah yang digunakan dalam tulisan ini adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep serta pendekatan sejarah.

### 2. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini diperlukan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewarganegaraan Republik Indonesia.

Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini merupakan karya ilmiah para Sarjana, hasil-hasil penelitian, ensiklopedia, jurnal-jurnal ilmiah dan terbitan (media massa) harian atau berkala di bidang hukum, makalah-makalah seminar khususnya tentang konsep warga negara, kewarganegaraan serta hak asasi manusia. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui prosedur identifikasi serta inventarisasi bahan-bahan hukum primer dan sekunder.

### 3. Teknik Analisa Data

Setelah bahan hukum primer dan sekunder terkumpul, dilakukan klasifikasi secara sistematis sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian. Berikutnya, dilanjutkan

dengan membaca, serta mencari rumusan mengenai teori dan konsep kewarganegaraan. Selanjutnya mengkaji teori dan konsep tersebut dalam literatur yang menjelaskan tentang landasan berpikir teoritis atau isu hukum yang hendak diteliti. Langkah terakhir adalah mengidentifikasi, mengkaitkan dan menganalisa semua fakta-fakta dan bahan hukum yang tersedia serta kemudian mencari jawaban atas rumusan masalah.

## PEMBAHASAN

### **Ratio Legis tidak diperbolehkannya kewarganegaraan ganda dalam UU No. 62 Tahun 1958 dan UU No. 12 Tahun 2006**

Menurut Susi Dwi Harijanti, rezim kewarganegaraan Indonesia telah dibentuk oleh dua proses mendasar, yaitu periode dekolonisasi dan pembangunan bangsa pasca-kolonial di era globalisasi. Kedua proses ini, khususnya dekolonisasi tidak diragukan lagi bertanggung jawab atas beberapa karakteristik penting dalam hukum kewarganegaraan Indonesia jika dibandingkan dengan negara-negara lain. Kewarganegaraan telah banyak dipandang sebagai 'konstruksi ideologis politik dan sejarah'. Ini mengarah pada cita-cita negara bangsa. Akibatnya, masalah nasionalisme dan kesetiaan mengambil bagian penting dalam semua upaya reformasi kewarganegaraan dan hal tersebut memang menandai hukum kewarganegaraan dan kebijakan di Indonesia.<sup>18</sup>

Kewarganegaraan merupakan status yang membentuk jembatan antara hak universal setiap manusia untuk hidup bebas dalam kesetaraan dan pengaturan politik serta sosial yang memerlukan pengaturan dalam konstitusi, yang melindungi setiap orang secara setara di bawah hukum dan

memungkinkan mereka untuk berkontribusi dalam kehidupan publik.<sup>19</sup> UU No. 62/1958 adalah undang-undang organik yang dibentuk pada saat UUDS 1950 berlaku. Pengaturan mengenai kewarganegaraan di dalam UUDS 1950 terutama terdapat dalam Bagian IV dari Bab III mengenai Kewarganegaraan dan Penduduk Negara. Bagian tersebut memuat dua Pasal, yaitu Pasal 5 dan 6. Selain itu, di dalam Ketentuan Peralihan Pasal 144 juga disinggung mengenai pengaturan terhadap kewarganegaraan.

Salah satu bunyi pertimbangan penetapan UU No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara RIS menjadi UUDS 1950 adalah "Bahwa negara yang berbentuk republik-kesatuan ini sesungguhnya tidak lain dari pada Negara Indonesia yang kemerdekaannya oleh Rakyat diproklamirkan pada hari 17 Agustus 1945, yang semula berbentuk republik-kesatuan dan kemudian hari menjadi republik-federasi". Pertimbangan tersebut merupakan pelaksanaan dari Piagam Persetujuan Pemerintah RIS dan RI yang antara lain berbunyi: "...dalam waktu yang sesingkat-singkatnya bersama-sama melaksanakan Negara-Kesatuan, sebagai jelmaan dari pada Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945,...". Berdasarkan pertimbangan tersebut dapat disimpulkan bahwa Negara RI 1950 adalah penjelmaan Negara RI Proklamasi. Adanya perubahan rumusan Pembukaan, turut mengubah jiwa pasal-pasal UUD. Tetapi karena Pancasila yang menjadi jiwa dari bangsa Indonesia, suasana kebatinan UUD 1945 masih diakui pada saat UUDS 1950 berlaku. Dengan kata lain, dapat disimpulkan bahwa Negara RI tahun 1950 tetap berdasarkan jiwa asli bangsa Indonesia yaitu Pancasila.<sup>20</sup>

18 Harijanti, Susi D. *Report on Citizenship Law: Indonesia*. (Italy: European University Institute, 2017) h. 19.

19 Ballin, E.H., *Citizen's Rights and the Right to be a Citizen*. (Leiden: Brill Nijhoff, 2014), h.10.

20 B.P. Paulus, *Kewarganegaraan RI Ditinjau dari UUD 1945: Khususnya Kewarganegaraan Peranakan Tionghoa*, (Jakarta: Pradnya Paramita,

Dengan demikian, asas kerohanian dari warga negara ialah tetap Pancasila sesuai pada saat UUD 1945 masih diberlakukan. Di sisi lain, dapat diketahui dari sejarahnya bahwa bentuk Republik 1950 merupakan bentuk kompromi antara kekuatan-kekuatan unitaris dan federalis. Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa tidak seluruh pokok-pokok pikiran yang mengenai negara maupun warga negara menjelma dalam Batang Tubuh UUDS 1950, kecuali jiwa Proklamasi. Jiwa bangsa Indonesia yang menjelma menjadi segenap bangsa Indonesia dalam Pembukaan UUD 1945, bangsa Indonesia dalam daerah Negara Indonesia dalam Batang Tubuh UUD 1945, orang-orang bangsa Indonesia asli dalam Pasal 26 UUD dan orang yang asli dalam daerah Negara Indonesia dalam pasal 1 bab a UU No. 3 Tahun 1946 telah terlebur menjadi Warga Negara RI dalam Pasal 1 UU No. 62 Tahun 1958.<sup>21</sup>

Maka jika dirunut dari Naskah Persiapan UUD 1945 dalam Muhammad Yamin, Soepomo menyatakan bahwa negara harus menjaga supaya tidak ada warga negara yang memiliki kewarganegaraan ganda (*dwikewarganegaraan* atau *dubbele onderdaanschap*) dan juga yang tidak mempunyai kewarganegaraan (*staatloosheid*). Hal ini harus diatur dengan sistem dan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Untuk itu, Soepomo mengajukan dasar kewarganegaraan Indonesia, yaitu:

1. *Ius Sanguinis* (prinsip keturunan)
2. *Ius Soli* (prinsip teritorial)<sup>22</sup>

Dari segi histori tentang bangsa dalam arti etnik dalam UUDS ini tidak terlihat dengan jelas, bahwa bangsa yang mendukung dan mendirikan Negara RI adalah segenap bangsa Indonesia. Berdasarkan keterangan

Pemerintah pada saat membicarakan UU No. 62/1958 jelas sekali, bahwa Negara RI 1950 tidak didukung oleh bangsa Indonesia dalam arti etnik, karena telah terleburnya orang yang asli dalam daerah Indonesia dengan turunan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara melalui UU No. 3/1946, menjadi warga negara RI seperti ditetapkan dalam Pasal 1a UU No. 62/1958.<sup>23</sup>

Berdasarkan UU No. 62/1958, persyaratan untuk memperoleh kewarganegaraan Indonesia, diantaranya adalah disamping sudah berumur 21 tahun juga lahir di dalam daerah Negara RI atau meskipun tidak lahir di dalam daerah Negara RI, pada waktu mengajukan permohonan sudah bertempat tinggal dalam daerah Negara Indonesia selama sedikit-dikitnya 5 tahun berturut-turut paling akhir atau sama sekali selama sedikit-dikitnya 10 tahun tidak berturut-turut, cukup dapat berbahasa Indonesia dan mempunyai sekedar pengetahuan tentang sejarah Indonesia. B.P. Paulus berpendapat bahwa dengan persyaratan-persyaratan tersebut belum menimbulkan keyakinan, bahwa dengan syarat-syarat itu orang-orang bangsa lain sudah menjadi orang Pribumi sebelumnya. Persyaratan-tersebut tidak memaksa (secara psikologis) orang bangsa lain untuk menjadi orang Pribumi yang merupakan syarat mutlak untuk kesatuan warga negara. Pemberian kewarganegaraan RI berdasarkan UU No. 62/1958 terlalu dititikberatkan kepada persyaratan yuridis.<sup>24</sup>

Lebih lanjut B.P. Paulus menjelaskan bahwa kewarganegaraan yang diberikan berdasar Keputusan Menteri Kehakiman ataupun Presiden menurut UU No. 62/1958 bertentangan dengan pokok-pokok pikiran yang mengharuskan kewarganegaraan Indonesia dengan cara naturalisasi (*pewarganegaraan*) diperoleh dengan

---

1983), h. 227.  
21 Ibid., h. 227-228.

22 Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, jilid pertama, cetakan kedua, (Jakarta, 1971), h. 109.

---

23 Ibid., h.228.  
24 Ibid.

berlakunya undang-undang yang memberi kewarganegaraan itu. Undang-undang tersebut sesuai dengan Pasal 26 ayat (1) UUD 1945, ialah undang-undang yang mengesahkan orang-orang bangsa lain menjadi warga negara. Istilah pengesahan tersebut sesuai dengan pokok pikiran mengenai kewarganegaraan, ialah bahwa ikatan antara orang-orang bangsa lain dengan Negara RI sudah ada sebelumnya, artinya secara sosiologis orang-orang bangsa lain itu sudah menjadi orang Pribumi, atau orang bangsa asli, karena mereka bertempat tinggal di Indonesia dan mengakui Indonesia sebagai tanah airnya dan bersikap setia kepada Negara RI.<sup>25</sup>

UU No. 12/2006 lahir pada saat UUD NRI Tahun 1945 berlaku. Yang dimaksud dengan UUD NRI Tahun 1945 dalam hal ini adalah UUD yang ditetapkan berdasarkan (melalui) Dekrit Presiden 5 Juli 1959 beserta perubahan-perubahannya, yaitu perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat pada tahun 1999 sampai dengan 2002. Sebelum perubahan UUD 1945, pengaturan yang berkaitan dengan kewarganegaraan dalam UUD 1945 terdapat dalam BAB X yang berjudul Warga Negara. Bab X tersebut memuat dua pasal yaitu Pasal 26 dan 27.

Melalui perubahan kedua UUD 1945, pengaturan mengenai kewarganegaraan dalam UUD 1945 mengalami perubahan. Berbeda dengan UUD 1945 sebelum perubahan, UUD 1945 setelah perubahan juga mengatur tentang penduduk. Pengaturan mengenai warga negara dan penduduk dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak berhenti di Pasal 26 seperti yang telah tersebut di atas saja,

namun pengaturan mengenai warga negara dan penduduk terutama berkaitan dengan hak-haknya menyebar di pasal-pasal lainnya, misalnya Pasal 27, 28 dan pasal-pasal yang terdapat dalam Bab XA tentang HAM.

25 Ibid., h.228-229

R. Herlambang P. Wiratraman berpendapat bahwa, Hak kewarganegaraan dalam konteks kedua Bab tersebut, harus dibaca secara utuh, tidak boleh dipisahkan kualifikasinya, karena perspektif yang diangkat dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut adalah bahwa hak-hak fundamental sebagai bagian dari warga negara merupakan segala hak-hak manusia, baik yang sifatnya asasi maupun yang lahir karena hukum tertentu, wajib diberikan perlindungannya bagi setiap warga negara. Inilah yang disebut sebagai *constitutional rights*, atau hak-hak konstitusional, atau hak-hak fundamental, atau hak-hak dasar. Posisi untuk memahami secara utuh semacam itu menegaskan posisi bahwa negara tidak boleh membatasi pemaknaan, apalagi menegasikan perlindungan hak-haknya, dalam konsep menyederhanakan pemilahan kualifikasi atas hak dan status atau identitas manusianya.<sup>26</sup>

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa UUD NRI Tahun 1945 memberikan perlindungan baik kepada setiap warga negara maupun penduduk di Negara RI. Dalam arti bahwa UUD NRI 1945 menjamin perlindungan kepada setiap penduduk tanpa membedakan apakah seseorang tersebut warga negara atautkah orang asing. Misalnya dalam Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu."<sup>27</sup>

Di sisi lain, UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur hak-hak yang khusus dijamin untuk warga negara, misalnya Pasal 27 ayat (2) yang

26 R. Herlambang P. Wiratraman, *Mengapa dwi-kewarganegaraan harus dilindungi dalam Sistem Hukum Indonesia? Pendekatan Konstitusionalisme Hak Asasi Manusia*, (sebuah masukan untuk Team Penyusun Naskah dan/atau Team Penyusun Rancangan Undang Undang mengenai Perubahan UU No. 12/2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia).

27 Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, h. 134.

mengatur bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Hal ini berarti bahwa setiap warga negara mempunyai hak untuk menuntut penghidupan yang layak atas kemanusiaan.<sup>28</sup>

Pasal 28D ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan”. Dari pasal tersebut terlihat bahwa UUD NRI Tahun 1945 memberikan sebuah pengakuan bahwa status kewarganegaraan adalah merupakan hak setiap orang. Hak atas status kewarganegaraan mengandung makna tidak hanya hak untuk memperoleh status kewarganegaraan, tetapi juga termasuk hak untuk merubah serta hak untuk mempertahankan status kewarganegaraan. Hal tersebut adalah sebagaimana dinyatakan oleh *Human Rights Council* dalam *Annual report*.

*“The right to a nationality implies the right of each individual to acquire, change and retain a nationality. The right to retain a nationality corresponds to the prohibition of arbitrary deprivation of nationality. As indicated above, an explicit and general prohibition of arbitrary deprivation of nationality can be found in numerous international instruments. In particular, it is worth noting that article 15 of the Universal Declaration of Human Rights explicitly provides that no one should be arbitrarily deprived of his or her nationality. The General Assembly, in its resolution 50/152, also recognized the fundamental nature of the prohibition of arbitrary deprivation of nationality.”*<sup>29</sup>

UUDNRI Tahun 1945 tidak secara eksplisit menjamin apakah seseorang berhak atas satu atau dua status kewarganegaraan. Bagi UUD NRI Tahun 1945, yang penting adalah bahwa tidak boleh adanya keadaan *apatride* atau seseorang tanpa kewarganegaraan karena UUD NRI Tahun 1945 sudah memberikan jaminan bahwa setiap orang berhak atas status kewarganegaraan. Sedangkan untuk kemungkinan terjadinya *bipatride*, UUD NRI Tahun 1945 tidak mengharuskan dan tidak juga melarang.

Susi Dwi Harijanti berpendapat bahwa dari perspektif hak asasi manusia dalam hukum nasional, dwi kewarganegaraan di Indonesia mendapatkan ruang pengaturan yang lebih luas, mengingat jaminan hak atas kewarganegaraan terdapat juga dalam Pasal 28E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali”. Perubahan status kewarganegaraan, tidak dibatasi pada klaim atas “satu kewarganegaraan”, namun hak untuk memilih kewarganegaraan. Artinya, pilihan satu atau dua kewarganegaraan, sangat terkait dengan politik hukum nasional Indonesia untuk merespon globalisasi, melindungi hak asasi manusia, termasuk mengantisipasi implikasi dari migrasi internasional, sekaligus memberdayakan sumber daya manusia Indonesia di luar negeri untuk kepentingan nasional.<sup>30</sup>

28 Ibid.

29 *Human Rights Council, Thirteenth session Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General, 14 December 2009, point 21.*

30 Harijanti, Susi Dwi, *Dwi Kewarganegaraan dan Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia*, Disampaikan dalam acara Diskusi Penyusunan Konsep Naskah Akademik dan RUU tentang Kewarganegaraan Ganda, diselenggarakan oleh Sekretariat Jenderal DPR, Jakarta, 23 Oktober 2014, h. 10

Latar belakang pembentukan UU No. 12/2006 dan UU No. 62/1958 sangat ditentukan oleh situasi dan kondisi pada masa kedua UU tersebut dibentuk. Terdapat beberapa persamaan, misalnya pencegahan *apatride* dan *bipatride*, namun kondisi yang berbeda menyebabkan latar belakang pembentukan menjadi berbeda.<sup>31</sup>

Dalam kaitan dengan UU No. 62/1958, latar belakang pembentukannya dapat dilihat dari maksud pembentuk undang-undang yang memperlihatkan beberapa corak utama.<sup>32</sup> Pertama, melenyapkan atau memperkecil dwi kewarganegaraan.<sup>33</sup> Dalam kaitan ini, undang-undang bukan saja perlu mencegah tetapi juga melenyapkan atau memperkecil *bipatride*. Lebih lanjut, Sudargo Gautaman menyatakan bahwa keinginan untuk melenyapkan, mencegah atau memperkecil *bipatride* sesuai dengan aliran-aliran hukum kewarganegaraan pada saat itu.<sup>34</sup> Bahkan mengutip pendapat Ko Swan Sik, Gouw Giok Siong berpendapat bahwa *bipatride* pernah dipandang sebagai “kejahatan terbesar daripada kehidupan internasional dewasa ini” (*the greatest evil of present international life*).<sup>35</sup>

Latar belakang kedua adalah mencegah tanpa kewarganegaraan.<sup>36</sup> Hal ini dilakukan karena Pemerintah menyadari kondisi-kondisi sulit yang dihadapi oleh orang-orang yang tidak mempunyai kewarganegaraan. Selain itu, alasan untuk mencegah terjadinya *apatride* sejalan dengan perkembangan internasional dimana telah dibahas Protokol khusus berkenaan dengan *apatride* dari Konvensi

31 Harijanti, Susi Dwi, “Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia”, Op.Cit. h. 91.

32 *Ibid.*

33 Gautama, Sudargo, *Tafsiran Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Op.Cit. h. 2.

34 *Ibid.*

35 Ko Swan Sik dalam Gautama, Sudargo, *Tafsiran*

*Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Op.Cit. h. 2

36 *Ibid.*, h. 15

Den Haag tentang kewarganegaraan di tahun 1930.<sup>37</sup> Sudargo Gautama juga menyoroti perlunya dihapuskan praktek pencabutan kewarganegaraan sebagai suatu sanksi pidana terhadap warga yang memiliki pandangan politik berbeda dengan penguasa. Hal itu tidak sesuai dengan hak asasi manusia dan melanggar Pasal 15 ayat (2) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa “Tiada seorangpun dengan semena-mena dikeluarkan dari kewarganegaraannya”.<sup>38</sup>

Sedangkan untuk UU No. 12/2006, berdasarkan penjelasan UU No. 12 /2006 dapat dilihat latar belakang pembentukan UU No. 12/2006. Penjelasan UU No. 12/2006 menyebutkan beberapa alasan yang melatarbelakangi pembentukan UU baru di bidang kewarganegaraan, yang mencakup alasan filosofis, yuridis dan sosiologis. Secara filosofis, UU No. 62/1958 masih mengandung ketentuan-ketentuan yang belum sejalan dengan falsafah Pancasila, antara lain, karena bersifat diskriminatif, kurang menjamin pemenuhan hak asasi dan persamaan antarwarga negara, serta kurang memberikan perlindungan terhadap perempuan dan anak-anak. Secara yuridis, landasan konstitusional pembentukan UU No. 62/1958 adalah UUDS Tahun 1950 yang sudah tidak berlaku sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menyatakan kembali kepada UUD 1945. Dalam perkembangannya, UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami perubahan yang lebih menjamin perlindungan terhadap HAM dan hak warga negara. Secara sosiologis, UU No. 62/1958 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan tuntutan masyarakat Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional dalam pergaulan global, yang menghendaki adanya persamaan perlakuan dan kedudukan warga negara di hadapan

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*, h. 15-16.

hukum serta adanya kesetaraan dan keadilan gender.

Dengan diundangkannya UU No. 12/2006, terlihat bahwa Negara RI menunjukkan usaha yang serius untuk melindungi dan menjamin persamaan hak dan kewajiban setiap Warga Negara Indonesia. Warga Negara Indonesia tidak lagi dipisahkan berdasarkan etnis yang dianggap “asli”, yang pada kenyataannya juga tidak jelas kriterianya. Selain itu, UU No. 12/2006 juga memberikan perlindungan bagi kepentingan kaum perempuan dan juga anak-anak. Hal tersebut dikarenakan dalam pertimbangan pembentukan undang-undang tersebut, selain mempertimbangkan hasil amendemen UUD 1945 yang sarat dengan perlindungan HAM juga mempertimbangkan banyak instrumen hukum internasional terutama yang berkaitan dengan anti diskriminasi yang telah diratifikasi oleh Negara Indonesia.<sup>39</sup>

Salah satu asas yang dianut oleh UU No. 62/1958 adalah asas untuk melenyapkan kelebihan kewarganegaraan (anti *bipatride*). Asas anti *bipatride* ini menghendaki bahwa apabila seseorang memperoleh kewarganegaraan Indonesia pada saat itu juga ia kehilangan kewarganegaraan asalnya. Untuk itu, maka orang yang bersangkutan haruslah:

- a. tidak mempunyai kewarganegaraan
- b. atau kehilangan kewarganegaraannya, apabila ia memperoleh kewarganegaraan RI;
- c. atau menyertakan pernyataan menanggalkan kewarganegaraann lain menurut ketentuan hukum dari negara asalnya atau menurut ketentuan hukum perjanjian penyelesaian dwi kewarganegaraan anatar RI dengan negara yang bersangkutan RI.<sup>40</sup>

UU No. 62/1958 mengutamakan pencegahan adanya kewarganegaraan ganda, bahkan berusaha memperkecil *bipatride* yang sudah ada. Usaha untuk melenyapkan *bipatride* yang ada dilakukan dengan perjanjian dengan negara yang juga menganggap seseorang adalah warga-negaranya, misalnya UU No. 2/1958, yaitu Perjanjian dwi kewarganegaraan RI-RRC. Beberapa pasal yang memperlihatkan bahwa UU No. 62/1958 menganut asas anti *bipatride* adalah Pasal 3 ayat (1), Pasal 4 ayat (1), Pasal 5 ayat 2 huruf (h), Pasal 7 ayat (1) dan (2), Pasal 8 ayat (1), Pasal 9 ayat (1), Pasal 11, Pasal 16, Pasal 17 huruf (a), (b), dan (j), Pasal I Peraturan Peralihan dan Pasal I Aturan Penutup.

B.P Paulus berpendapat bahwa ketentuan-ketentuan yang mengatur anti *bipatride* tersebut justru menjadi “bumerang”, contohnya adalah berkaitan dengan kewarganegaraan peranakan Tionghoa, maka ketentuan Pasal 5 ayat 2 huruf h UU No. 62/1958 harus dihubungkan dengan ketentuan hukum dari negara asal orang-orang Cina, atau ketentuan hukum perjanjian penyelesaian dwi kewarganegaraan antara RI dan RRC. Dalam hal penentuan kewarganegaraan Cina, baik RRC maupun Republik Cina Nasionalis (Taiwan) menggunakan asas *ius sanguinis*. Berdasarkan asas *ius sanguinis* tersebut, seorang Cina atau keturunan Cina di mana pun ia lahir adalah warga negara Cina. Tidak ada seorang Cina pun yang bisa sesuka hatinya melepaskan kewarganegaraan Cinanya. Untuk menghilangkan kewarganegaraan Cina haruslah ada izin atau pernyataan dari perwakilan negara Cina (RRC/ Taiwan).<sup>41</sup>

Dalam praktek penyelenggaraan perundang-undangan kewarganegaraan Indonesia setelah perwakilan RRC di Indonesia ditutup, baik penyelesaian

39 Arwiyah, M. Yahya, dkk., *Regulasi Kewarganegaraan Indonesia*, (Bandung: Alfabeta, 2013), h.26.

40 Paulus, B.P., Op. Cit., h. 229-230.

41 Paulus, B.P., Op.Cit., h. 229.

pernyataan melepaskan kewarganegaraan RRC untuk kembali menjadi warga negara RI, maupun pewarganegaraan untuk menjadi warga negara RI dan pernyataan memperoleh kewarganegaraan RI untuk wanita RRC yang ingin turut memperoleh kewarganegaraan RI mengikuti suaminya warga negara RI sebagai pelaksanaan Pasal X Perjanjian UU No. 62/1958 jo. Pasal II Peraturan Peralihan dan Pasal V Peraturan Penutup tidak mungkin lagi diperoleh surat keterangan dari Perwakilan RRC untuk menghilangkan kewarganegaraan RRC. Jadi setelah Perwakilan RRC ditutup, apalagi setelah UU No. 2/1958 dinyatakan tidak berlaku lagi, praktis penerimaan orang-orang Cina menjadi warga negara RI adalah bertentangan dengan ketentuan UU No. 62/1958, sebab menimbulkan kembali keadaan sebelum UU No. 62/1958 berlaku, yaitu terjadinya kembali kewarganegaraan ganda di antara warga negara RRC yang memperoleh kewarganegaraan RI.<sup>42</sup>

B.P. Paulus berpendapat bahwa seharusnya dalam undang-undang baru yang nantinya akan menggantikan UU No. 62/1958, perihal kewarganegaraan ganda sebaiknya tidak perlu dijadikan permasalahan untuk memperoleh kewarganegaraan RI. Untuk menanggalkan kewarganegaraan asal cukup dengan pernyataan formal di depan umum ialah dengan mengucapkan sumpah atau janji setia dengan melepaskan seluruhnya segala kesetiaan kepada kekuasaan asing. Bahwa penerimaan orang-orang lain menjadi anggota bangsa Indonesia adalah orang-orang bangsa lain yang secara sosiologis orang bangsa Indonesia asli. Apabila orang

bangsa lain itu orang bangsa Indonesia asli dalam arti sosiologis, maka masalah *permanence of allegiance* yang secara yuridis selalu melekat pada diri seseorang dianggap telah lenyap dengan sendirinya, atau dengan kata lain, pengabulan permohonan seseorang untuk menjadi WNI, karena dianggap orang

tersebut telah melepaskan kesetiannya kepada negara asalnya.<sup>43</sup>

Pada dasarnya UU No. 12/2006 juga tidak mengenal kewarganegaraan ganda. Asas kewarganegaraan ganda terbatas yang dianut oleh undang-undang ini hanyalah merupakan pengecualian dalam rangka perlindungan terhadap anak. Beberapa pasal yang membuktikan bahwa UU No. 12 Tahun 2006 tidak menganut kewarganegaraan ganda untuk orang dewasa adalah Pasal 6 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9 huruf (f), Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 23 huruf (a,b,h), Pasal 25, Pasal 26, dan Pasal 42.

Terlihat dalam UU No. 62/1958 dan UU No. 12/2006 bahwa kewarganegaraan ganda pada prinsipnya tidak diperbolehkan. Sepertinya hal ini tidak terlepas dari filosofi kewarganegaraan yang didasarkan pada doktrin “kesetiaan abadi” (*perpetual allegiance*) yang sebenarnya merupakan masa feodalisme.<sup>44</sup> Spiro menyatakan bahwa “*Through the nineteenth century into the twentieth, dual nationality was condemned as nothing less than a moral abomination. If the law could not stop one from holding the status (the status itself was typically not “illegal”), social norms went a long way towards mitigating its threat to world order.*”<sup>45</sup> Dari yang disampaikan Spiro tersebut terlihat bahwa pada abad 19 menuju abad 20, apabila hukum tidak bisa menghentikan seseorang untuk memiliki kewarganegaraan ganda, maka klaim ketidaksetiaan sebagai sanksi sosial yang menggantikan sanksi hukum akan tersemat pada individu tersebut.

43 Ibid., h. 230-231.

44 Weis, P. Weis. *Nationality and Statelessness in International Law*. (the Netherlands: Sijthoff & Noordhoff International Publisher, 1979) dalam Harijanti, Susi Dwi, *Dwi Kewarganegaraan dan Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia*, *Op.Cit.*

45 Spiro, P.J. *Dual Citizenship As Human Right*, Legal Studies Research Paper, Temple University Beasley School of Law, Research Paper No. 2009-41, 2009.

42 Ibid., h. 230.

Sehingga dapat terlihat bahwa baik UU No. 62/1958 maupun UU No. 12/2006 mengatur bahwa bentuk kesetiaan WNI kepada negaranya adalah dengan tidak mempunyai kewarganegaraan ganda.

Namun, Spiro juga menegaskan bahwa:

"The common law doctrine perpetual allegiance, a last legal vestige of feudal conceptions of the relationship between sovereign and subject, could not survive modernity and increasingly global mobility."<sup>46</sup>

Dari argumen tersebut terlihat bahwa doktrin *perpetual allegiance* tersebut tidak akan bertahan dari modernitas dan mobilitas global yang semakin meningkat.

Dampak dalam bidang hukum apabila kewarganegaraan ganda berlaku di Indonesia

Dalam tataran praktik, kewarganegaraan memberikan banyak manfaat, misalnya dokumen yang dikeluarkan oleh negara dan paspor, berbagai layanan sosial, dan perlindungan diplomatik.<sup>47</sup> Oleh karena itu perubahan politik hukum kewarganegaraan yang mengakibatkan diterapkannya kewarganegaraan ganda pasti diikuti oleh perubahan-perubahan dalam berbagai bidang diantaranya hukum. Diantara beberapa dampaknya dalam bidang hukum apabila kewarganegaraan ganda berlaku akan mengakibatkan berubahnya asas-asas atau prinsip-prinsip yang terdapat dalam UU No. 12/2006. Penjelasan Umum UU No. 12/2006 menyatakan bahwa UU No. 12/2006 memperhatikan asas-asas kewarganegaraan umum atau universal, yakni *ius sanguinis*, *ius soli* dan campuran. UU No. 12/2006 tidak menjelaskan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan asas campuran. Tampaknya asas campuran yang dimaksud adalah

penggunaan kedua asas kelahiran secara bersamaan (simultan).<sup>48</sup>

UU No. 12/2006 ini pada dasarnya menganut asas kewarganegaraan tunggal dalam arti seseorang hanya menganut satu kewarganegaraan. Namun, undang-undang ini tidak mengesampingkan penggunaan asas kewarganegaraan ganda yang memungkinkan seseorang memiliki lebih dari satu kewarganegaraan. Hanya saja, penggunaannya bersifat terbatas, yakni pada anak-anak. Penggunaan bersifat terbatas ini merupakan pengecualian sebagaimana termuat dalam Penjelasan Umum yang menyatakan bahwa UU No. 12/2006 pada dasarnya tidak mengenal kewarganegaraan ganda (*bipatride*) ataupun tanpa kewarganegaraan (*apatride*), kewarganegaraan ganda yang diberikan kepada anak dalam undang-undang ini merupakan pengecualian.

Penjelasan Umum UU No. 12/2006 juga menentukan asas-asas khusus yang menjadi dasar penyusunan undang-undang ini. Beberapa asas khusus tersebut adalah:

1. Asas kepentingan nasional adalah asas yang menentukan bahwa peraturan kewarganegaraan mengutamakan kepentingan nasional Indonesia, yang bertekad mempertahankan kedaulatannya sebagai negara kesatuan yang memiliki cita-cita dan tujuannya sendiri;
2. Asas perlindungan maksimum adalah asas yang menentukan bahwa pemerintah wajib memberikan perlindungan penuh kepada setiap Warga Negara Indonesia dalam keadaan apapun baik di dalam maupun di luar negeri;
3. Asas persamaan di dalam hukum dan pemerintahan adalah asas yang menentukan bahwa setiap Warga Negara Indonesia mendapatkan perlakuan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan;

46 Spiro, P.J. *At Home in Two Countries: The Past and Future of Dual Citizenship* (New York: New York University Press, 2016), h. 21

47 Kingston, L.N. *Fully Human: Personhood, Citizenship, and Rights*. (New York: Oxford University Press), 2019, h. 12

48 Harijanti, Susi Dwi, dkk., *Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia*, Op.Cit., h. 39

4. Asas kebenaran substantif adalah prosedur kewarganegaraan seseorang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga disertai substansi dan syarat-syarat permohonan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya;
5. Asas nondiskriminatif adalah asas yang tidak membedakan perlakuan dalam segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara atas dasar suku, ras, agama, golongan, jenis kelamin dan gender;
6. Asas pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia adalah alas yang dalam segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara harus menjamin, melindungi, dan memuliakan hak asasi manusia pada umumnya dan hak warga negara pada khususnya;
7. Asas keterbukaan adalah asas yang menentukan bahwa dalam segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara harus dilakukan secara terbuka;
8. Asas publisitas adalah asas yang menentukan bahwa seseorang yang memperoleh atau kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia agar masyarakat mengetahuinya.<sup>49</sup>

Beberapa asas-asas dan prinsip yang akan berubah dengan penerapan kewarganegaraan ganda adalah asas kewarganegaraan tunggal, asas kewarganegaraan ganda terbatas dan asas perlindungan maksimum. Perubahan asas perlindungan maksimum terutama berkaitan dengan bahwa seorang WNI juga akan menerima perlindungan dari negara lain selain Indonesia yang juga mengklaim WNI tersebut sebagai warga negaranya. Perubahan asas-asas tersebut tentu saja akan membawa dampak terhadap berubahnya ketentuan

yang akan ada dalam undang-undang yang baru beserta peraturan pelaksanaannya.

Dalam *Handbook for Parliamentarians* dinyatakan bahwa "*In principle, questions of nationality fall within the domestic jurisdiction of each State. However, the applicability of a State's internal decisions can be limited by the similar actions of other States and by international law.*"<sup>50</sup> Berdasarkan pendapat tersebut maka pada prinsipnya, masalah mengenai kewarganegaraan termasuk dalam yurisdiksi domestik masing-masing negara. Namun, penerapan keputusan internal negara dapat dibatasi oleh tindakan serupa dari negara lain dan oleh hukum internasional. Dengan kata lain, walaupun hukum nasional lebih menentukan kajian dalam kewarganegaraan. Namun peran hukum internasional juga tidak bisa lepas dengan mudahnya.

Mengutip Susi Dwi Harijati, jika nanti UU No. 12/2006 diubah maka beberapa hal pokok mengenai Dwi Kewarganegaraan yang perlu diatur mencakup:

1. Subjek dwi kewarganegaraan (WNI, eks WNI dengan status kewarganegaraan asing, anak dari perkawinan campuran antara WNI dengan WNA);
2. Kondisi-kondisi yang dapat diperbolehkan perolehan dwi kewarganegaraan (termasuk tata caranya), seperti memperoleh kewarganegaraan dari suatu negara asing yang juga mengakui dwi kewarganegaraan melalui kelahiran, pewarganegaraan/ naturalisasi, perkawinan campuran/ antar bangsa;
3. Kondisi-kondisi yang menyebabkan kehilangan kewarganegaraan Indonesia yang memiliki dwi kewarganegaraan (termasuk tata caranya), seperti

49 Penjelasan Umum UU No. 12 Tahun 2006 (Republik Indonesia, 2006)

50 Inter-Parliamentary Union and United Nation High Commissioner for Refugees, *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians*, No. 22. (Switzerland: Inter-Parliamentary Union and United Nation High Commissioner for Refugees, 2014), h.8.

melakukan pengkhianatan negara, dan alasan-alasan kehilangan kewarganegaraan Indonesia, selain larangan dwi kewarganegaraan;

4. Ketentuan tentang kerja sama dengan negara-negara yang menerima dwi kewarganegaraan untuk memastikan dwi kewarganegaraan diakui secara timbal balik, termasuk ketentuan tentang hak dan kewajiban tertentu dari pemegang status dwi kewarganegaraan, seperti perjanjian masalah pajak (untuk menghindari persoalan *double taxation*);
5. Ketentuan peralihan yang mengatur proses pengakuan dwi kewarganegaraan, misalnya pendaftaran bagi eks-WNI, anak dari hasil perkawinan campuran berkewarganegaraan asing yang kehilangan kewarganegaraan Indonesia sebelum UU tersebut diundangkan.<sup>51</sup>

Ketentuan-ketentuan baru mengenai kewarganegaraan ganda tersebut tentu saja selain harus memperhatikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi juga ketentuan hukum internasional yang berlaku.

Selain mengakibatkan perubahan terhadap UU No. 12/2006, revisi tersebut harus diikuti dengan revisi peraturan perundang-undangan yang lain baik peraturan pelaksana dari UU No. 12 /2006 maupun peraturan perundang-undangan di bidang lain yang kemungkinan akan mendapatkan dampak dari perubahan tersebut.

Peraturan pelaksana UU No. 12/2006 yang akan berubah diantaranya adalah:

1. Peraturan Pemerintah No 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia;
2. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia No M.01- HL.03.01 Tahun 2006 tentang Tata

Cara Pendaftaran untuk Memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Pasal 41 dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

3. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia No. M.HH-19.AH.10.01 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyampaian Pernyataan Memilih Kewarganegaraan bagi Anak Berkewarganegaraan Ganda.
4. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia No. 22 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pendaftaran Anak Berkewarganegaraan Ganda dan Permohonan Fasilitas Keimigrasian.
5. Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2019 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Hukum dan HAM.

Selain peraturan pelaksana UU No. 12/2006 yang akan berubah, ada beberapa peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan kewarganegaraan yang akan berubah. Beberapa undang- undang memiliki keterkaitan dengan status kewarganegaraan. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan antara hak dan kewajiban antara warga negara Indonesia dan warga negara asing. Perbedaan hak dan kewajiban tersebut harus ditinjau lebih jauh lagi seiring dengan penerapan kewarganegaraan ganda. Peraturan perundang-undangan yang harus dirubah bersamaan dengan diberlakukannya kewarganegaraan ganda diantaranya adalah yang berkaitan dengan yang pertama adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kepemilikan properti. Berdasarkan peraturan perundang-undang yang berlaku saat ini, misalnya Peraturan Pemerintah No. 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan

<sup>51</sup> Harijanti, Susi Dwi. *Dwi Kewarganegaraan dan Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia*, Op. Cit., h. 13.

di Indonesia, warga negara asing mempunyai keterbatasan dalam hal memiliki properti di Indonesia. Namun, dengan diberlakukannya kewarganegaraan ganda, beberapa ketentuan tersebut harus disesuaikan dengan hak WNI yang memiliki status kewarganegaraan ganda. Kedua, peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hak politik. Alece Edwards and Laura van Waas berpendapat bahwa "*Nationality is the principal gateway to political participation*".<sup>52</sup> Berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, kewarganegaraan Indonesia merupakan salah satu syarat dalam pengaturan tentang hak berpolitik. Selain itu, dengan di terapkannya kewarganegaraan ganda tentu akan berdampak sangat signifikan terhadap perkembangan peraturan perundang-undangan dalam bidang politik. Berdasarkan survey yang dilakukan oleh Liza Mügge di Belanda, kewarganegaraan ganda akan mempunyai dampak terhadap meningkatnya partisipasi politik seorang individu yang mempunyai kewarganegaraan ganda. Dampak tersebut terutama dirasakan di negara asal individu tersebut yang bisa diindikasikan melalui ketertarikan atau kesanggupan untuk memberikan hak pilih serta pemberian pendapat mengenai pilihan terhadap keluarga atau teman.<sup>53</sup> Yang ketiga adalah Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian beserta Peraturan Pelaksananya. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keimigrasian juga tidak bisa dihindarkan dari perubahan yang terjadi jika kewarganegaraan ganda diterapkan. Ketentuan-ketentuan yang berubah terutama terkait visa, masa tinggal serta dokumen yang harus dimiliki oleh WNI dengan kewarganegaraan ganda.

52 Alece Edwards and Laura van Waas (Eds.), *Nationality and statelessness under international law*, (UK: Cambridge University Press, 2014), h.4

53 Liza Mügge, *Dual Nationality and Transnational Politics*, *Journal of Ethnic and Migration Studies* Vol. 38, No. 1 (January 2012): 1-19.

## PENUTUP

### Kesimpulan

*Ratio legis* tidak diperbolehkannya kewarganegaraan ganda baik dalam UU No. 62 tahun 1958 dan UU No. 12 Tahun 2006 adalah tidak jauh berbeda. UU No. 62/1958 dan UU No. 12/2006 mengatur bahwa kewarganegaraan ganda pada prinsipnya tidak diperbolehkan. Hal tersebut tidak terlepas dari filosofi kewarganegaraan yang didasarkan pada doktrin "kesetiaan abadi" (*perpetual allegiance*). Sehingga dapat terlihat bahwa baik UU No. 62/1958 maupun UU No. 12/2006 mengatur bahwa bentuk kesetiaan WNI kepada negaranya adalah dengan tidak mempunyai kewarganegaraan ganda.

Apabila kewarganegaraan ganda diberlakukan di Indonesia akan membawa dampak dalam bidang hukum terutama terhadap beberapa hal. Diantaranya adalah perubahan Asas/Prinsip dalam UU No. 12/2006, perubahan pengaturan tentang larangan kewarganegaraan ganda dalam UU No. 12/2006 serta terhadap harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait misalnya peraturan pelaksana dari UU No. 12/2006, undang-undang yang mengatur kepemilikan properti, undang-undang yang mengatur tentang hak politik, serta Undang-Undang tentang Keimigrasian beserta Peraturan Pelaksananya.

### Saran

Tuntutan kewarganegaraan ganda dari komunitas diaspora Indonesia perlu direspon oleh Pemerintah Indonesia dengan dicermati. Pemerintah perlu membuka ruang diskusi dengan komunitas diaspora Indonesia untuk mendapatkan masukan mengenai kemungkinan akan diberlakukannya kewarganegaraan ganda bagi orang dewasa. Selain itu Pemerintah juga bisa melakukan studi perbandingan dengan negara-negara lain yang telah memberlakukan

kewarganegaraan ganda untuk orang dewasa.

Apabila Indonesia akan memberlakukan kewarganegaraan ganda maka sebaiknya pejabat yang berwenang, dalam hal ini Menteri Hukum dan HAM membentuk tim secara khusus yang terdiri dari berbagai instansi terkait. Tim tersebut mempunyai tugas untuk melakukan pengkajian dan menyusun pertimbangan apabila kewarganegaraan ganda jadi diberlakukan.

### **UCAPAN TERIMA KASIH**

Dengan mengucap rasa syukur, artikel hasil penelitian ini bisa diselesaikan oleh penulis. Penulis mengucapkan terima kasih kepada Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Airlangga atas pembiayaan penelitian ini melalui RKAT Tahun 2016. Terima kasih pula kepada para peserta Konferensi Nasional III Serikat Pengajar Hak Asasi Manusia Indonesia (SEPAHAM) “Hak Asasi Manusia dan Keadilan Eko-Sosial” di Palu, tanggal 1-2 Maret 2017 yang telah memberikan masukan kepada penulis.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arwiyah, M. Yahya, dkk. *Regulasi Kewarganegaraan Indonesia*. Bandung: Alfabeta, 2013.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Cetakan Pertama. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Ballin, E.H. *Citizen's Rights and the Right to be a Citizen*. Leiden: Brill Nijhoff, 2014.
- Edwards, Alece dan Waas, Laura van (Eds.). *Nationality and Statelessness under International Law*. UK: Cambridge University Press, 2014.
- Gautama, Sudargo. *Tafsiran Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Penerbit Alumnus, 1983.
- Harijanti, Susi D. *Report on Citizenship Law: Indonesia*. Italy: European University Institute, 2017.
- Harpaz, Y. *Citizenship 2.0: Dual Nationality as a Global Asset*. Princeton: Princeton University Press, 2019.
- Howard-Hassman, R.E. Introduction: The Human Right to Citizenship, In Howard-Hassman, R.E. and Walton-Roberts, M. (Eds.), *The Human Right to Citizenship: A Slippery Concept*. Philadelphia-Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2015.
- Inter-Parliamentary Union and United Nation High Commissioner for Refugees, *Nationality and Stateslessness: A Handbook for Parliamentarians*, No. 22. Switzerland: Inter-Parliamentary Union and United Nation High Commissioner for Refugees, 2014.
- Kingston, L.N. *Fully Human: Personhood, Citizenship, and Rights*. New York: Oxford University Press, 2019.
- Paulus, B.P. *Kewarganegaraan RI Ditinjau dari UUD 1945: Khususnya Kewarganegaraan Peranakan Tionghoa*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1983.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Azas-Azas Hukum Tatanegara di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat, 1983.
- Spiro, P.J. *At Home in Two Countries: The Past and Future of Dual Citizenship*. New York: New York University Press, 2016.
- Sobel, R. *Citizenship as Foundation of Rights: Meaning for America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Tanasoca, A. *The Ethics of Multiple Nationality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- Wijayanti, Herlin. *Hukum Kewarganegaraan & Keimigrasian*. Malang: Bayumedia Publishing, 2011.
- Yamin, Muhammad Yamin *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, (djilid pertama, cetakan kedua). Jakarta, 1971.
- Hosseini, Seyyed Ibrahim, et.al, *Nationality in Private International Law*, Indian Journal of Science and Technology, Vol 8(12), 69906, June 2015.
- Mügge, Liza, *Dual Nationality and Transnational Politics*, *Journal of Ethnic and Migration Studies* Vol. 38, No. 1 (January 2012): 1-19
- Harijanti, Susi Dwi, dkk, "*Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia*", Laporan Penelitian Fakultas Universitas Padjadjaran, Bandung, 2007.
- Harijanti, Susi Dwi, *Dwi Kewarganegaraan dan Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia*, Disampaikan dalam acara Diskusi Penyusunan Konsep Naskah Akademik dan RUU tentang Kewarganegaraan Ganda, diselenggarakan oleh Sekretariat Jenderal DPR, Jakarta, 23 Oktober 2014.
- Human Rights Council, *Human Rights and Arbitrary Deprivation of Nationality*. Thirteenth session Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General (A/HRC/13/34), 14 December 2009.

Spiro, Peter J. "Dual Citizenship as Human Right", Legal Studies Research Paper, Temple University Beasley School of Law, Research Paper No. 2009-41, 2009.

Wiratraman, R. Herlambang P., *Mengapa dwi-kewarganegaraan harus dilindungi dalam Sistem Hukum Indonesia? Pendekatan Konstitusionalisme Hak Asasi Manusia*, (sebuah masukan untuk Team Penyusun Naskah dan/atau Team Penyusun Rancangan Undang Undang mengenai Perubahan UU No. 12/2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia).

<http://dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list>, diakses tanggal 23 September 2019.

Dpr.go.id, diakses tanggal 04 Maret 2016

Siaran Pers Indonesian Diaspora Network, Jakarta 24 Nopember 2014

Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945

Undang-Undang No 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia

Undang Nomor 3 Tahun 1976 tentang Perubahan Pasal 18 UU No. 62 Tahun 1958

Undang-Undang No 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1947 tentang memperpanjang waktu untuk mengajukan pernyataan berhubung dengan Kewargaan Negara Indonesia

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1947 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara

Peraturan Pemerintah No 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan Dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Republik Indonesia No M.01-HL.03.01 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pendaftaran

Untuk Memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Pasal 41 Dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Pasal 42 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Hukum Dan Ham Republik Indonesia No. M.HH-19.AH.10.01 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyampaian Pernyataan Memilih Kewarganegaraan Bagi Anak Berkewarganegaraan Ganda.

Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Republik Indonesia No. 22 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pendaftaran Anak Berkewarganegaraan Ganda Dan Permohonan Fasilitas Keimigrasian.

Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2019 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Bukan Pajak Yang berlaku pada Kementerian Hukum dan HAM.

HALAMAN KOSONG