



WACANA PENERAPAN KEWARGANEGARAAN GANDA DI INDONESIA

Harris Y. P. Sibuea*)

Abstrak

Permasalahan kewarganegaraan ganda yang dialami oleh Archandra Tahar dan Gloria N. Hamel menjadi salah satu isu hukum di masyarakat. Selain permasalahan tersebut, tuntutan dari eks-WNI yang dicabut status WNI-nya karena dianggap terlibat Peristiwa 1965 (G 30 S PKI) dan tuntutan kewarganegaraan ganda dari diaspora Indonesia juga merupakan permasalahan kewarganegaraan yang belum terselesaikan. Berbagai pandangan ahli dan pakar pada umumnya menginginkan politik hukum UU Kewarganegaraan Republik Indonesia tetap pada kewarganegaraan tunggal. Dari perspektif hukum, hukum harus merespons permasalahan sosial dan aspirasi publik khususnya permasalahan kewarganegaraan ganda. Sebagai masukan terhadap legislasi DPR RI terkait permasalahan kewarganegaraan ganda di Indonesia, terdapat 2 (dua) opsi yakni (1) mengakomodir atau menolak penerapan kewarganegaraan ganda atau (2) perubahan atau penggantian UU Kewarganegaraan. Kedua opsi tersebut tergantung pada politik kebijakan dan masing-masing mempunyai konsekuensi hukum yang berbeda.

Pendahuluan

Pengangkatan Archandra Tahar sebagai Menteri Negara Energi dan Sumber Daya Mineral pada akhir Juli 2016 menuai polemik. Pasalnya Archandra diduga memiliki status kewarganegaraan ganda, yaitu Amerika Serikat dan Indonesia. Berdasarkan hal tersebut, Presiden Joko Widodo telah memberhentikan dengan hormat Archandra Tahar dari jabatan Menteri Negara Energi dan Sumber Daya Mineral pada tanggal 20 Agustus 2016. Persoalan kewarganegaraan (*citizenship*) merupakan permasalahan mendasar tentang bagaimana seseorang hidup di suatu wilayah

negara dengan aturan hukum yang dimiliki masing-masing negara. Negara memberi batasan dan persyaratan kewarganegaraan bagi warganya melalui peraturan perundang-undangan.

Selain Archandra Tahar, perkara status kewarganegaraan ganda juga menimpa Gloria N. Hamel yang berstatus kewarganegaraan ganda yakni Perancis dan Indonesia karena merupakan anak hasil pernikahan campuran dan masih berusia di bawah 18 tahun. Gloria pada awalnya tidak diperbolehkan bergabung sebagai anggota Pasukan Pengibar

*) Peneliti Muda Hukum pada Bidang Hukum, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: harris.sibuea@dpr.go.id



Bendera (Paskibra) pada hari kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 2016 di Istana Negara. Permasalahan kewarganegaraan ganda Archandra Tahar dan Gloria N. Hamel mempunyai kemiripan, yaitu sama-sama memiliki 2 (dua) status kewarganegaraan, namun tidak dapat disamakan, apabila dikaji berdasarkan UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Kewarganegaraan).

Beberapa permasalahan kewarganegaraan lainnya yang sampai sekarang masih belum terselesaikan antara lain: (1) tuntutan dari eks-WNI di luar negeri yang kehilangan status WNI-nya karena peristiwa 1965 (G30S/PKI) dan (2) tuntutan kewarganegaraan ganda dari diaspora Indonesia, baik eks-WNI atau WNI yang menetap di luar negeri yang telah berasimilasi dengan warga negara di negara lain dengan menikah dan memiliki keturunan.

Berdasarkan UU Kewarganegaraan, Indonesia secara tegas tidak menerapkan status kewarganegaraan ganda, kecuali pada anak dalam kondisi tertentu. Kewarganegaraan Republik Indonesia hanya dapat diperoleh berdasarkan persyaratan yang ditentukan dalam UU Kewarganegaraan. Rencana perubahan atas UU Kewarganegaraan telah dituangkan dalam Program Legislasi Nasional 2014-2019 dengan pemrakarsa DPR RI, namun sampai saat ini pembahasan atas perubahan UU Kewarganegaraan belum dilaksanakan. Perubahan UU Kewarganegaraan masih memerlukan berbagai kajian dari ahli hukum, khususnya terkait penerapan kewarganegaraan ganda di Indonesia. Tulisan ini akan mengkaji mengenai wacana penerapan status kewarganegaraan ganda dari perspektif hukum.

Hukum Kewarganegaraan Indonesia

Pasal 1 UU Kewarganegaraan Republik Indonesia menyatakan bahwa warga negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan UU sebagai warga negara Indonesia. Secara umum asas kewarganegaraan yang digunakan di Indonesia dijelaskan dalam penjelasan umum UU Kewarganegaraan, yaitu: (1) Asas *Ius Sanguinis (law of the blood)* adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan keturunan bukan berdasarkan negara tempat kelahiran. (2) Asas *Ius Soli (law of the soil)* adalah

asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan negara tempat kelahiran yang diberlakukan terbatas bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU Kewarganegaraan; (3) Asas Kewarganegaraan Tunggal adalah asas yang menentukan satu kewarganegaraan bagi setiap orang; (4) Asas Kewarganegaraan Ganda Terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan ganda bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU Kewarganegaraan.

Indonesia pada dasarnya tidak mengenal kewarganegaraan ganda (*bipatride*) ataupun tanpa kewarganegaraan (*apatride*). Kewarganegaraan ganda yang diberikan kepada anak dalam UU Kewarganegaraan merupakan suatu pengecualian.

Kewarganegaraan ganda hanya dimungkinkan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 huruf c, d, h, dan l serta Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) sebagai berikut: (1) Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Indonesia dan ibu warga negara asing; (2) Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu Warga Negara Indonesia; (3) Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara asing yang diakui oleh seorang ayah Warga Negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin; (4) 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; (5) Anak Warga Negara Indonesia yang lahir di luar perkawinan yang sah, belum berusia 18 (delapan belas) tahun dan belum kawin diakui secara sah oleh ayahnya yang berkewarganegaraan asing tetap diakui sebagai Warga Negara Indonesia; serta (6) Anak Warga Negara Indonesia yang belum berusia 5 (lima) tahun diangkat secara sah sebagai anak oleh warga negara asing berdasarkan penetapan pengadilan tetap diakui sebagai Warga Negara Indonesia.

Keenam kondisi yang mengakibatkan anak mendapatkan kewarganegaraan ganda tersebut akan berakhir ketika anak berusia 18 (delapan belas) tahun dan/atau sudah kawin sehingga anak tersebut

harus menyatakan pilihan atas salah satu kewarganegaraannya. Selanjutnya apabila seorang anak belum dapat menentukan pilihan atas kewarganegaraannya, maka UU Kewarganegaraan memberikan tambahan waktu, yaitu 3 (tiga) tahun setelah anak berusia 18 (delapan belas) tahun.

Wacana Penerapan Kewarganegaraan Ganda

Hikmahanto Juwana, pakar hukum internasional Universitas Indonesia, menyatakan bahwa ada beberapa hal yang harus dipertimbangkan jika Indonesia ingin menerapkan kewarganegaraan ganda. Salah satunya kewarganegaraan ganda seringkali dimanfaatkan oleh seseorang yang melakukan kejahatan dan penghindaran pajak.

Adapun Satya Arinanto, pakar hukum tata negara Universitas Indonesia, menyikapi wacana penerapan kewarganegaraan ganda khususnya terkait diaspora Indonesia. Diaspora merupakan *non state actor* yang perannya sangat penting dalam pembangunan nasional tidak hanya melalui *remittance* (pengiriman uang ke Indonesia), tetapi juga potensi lainnya yang bisa disumbangkan bagi bangsa dan negara seperti *human capital, skills, wealth, dan network*. Di samping permasalahan diaspora, kekhawatiran Satya Arinanto terhadap penerapan kewarganegaraan ganda yakni terkait terorisme dan keamanan imigrasi.

Idrus Marham menyatakan, jika wacana perubahan UU Kewarganegaraan yang di dalamnya akan mengakui status kewarganegaraan ganda sebagai respons dari peristiwa yang menimpa Archandra Tahar dan Gloria N. Hamel adalah tindakan terburu-buru yang tidak melewati proses pengkajian terlebih dahulu. Wacana penerapan kewarganegaraan ganda memerlukan kajian, pandangan, dan masukan dari pakar. Kalaupun harus ada revisi, Indonesia harus tetap menganut sistem kewarganegaraan tunggal, bukan kewarganegaraan ganda. Meski hukum harus mengikuti perkembangan dunia karena dunia sudah berubah, dengan memberikan hak-hak sosial, ekonomi, dan hak asasi manusia, kecuali hak politik.

Permasalahan kewarganegaraan Archandra Tahar pada dasarnya adalah masalah kehilangan kewarganegaraan Indonesia dan memperoleh kembali kewarganegaraan Indonesia. Pada awalnya yang bersangkutan berstatus Warga Negara

Indonesia yang kemudian pindah untuk bekerja di Amerika Serikat. Dalam hal kepemilikan paspor negara Amerika Serikat, yang bersangkutan dapat dikatakan kehilangan kewarganegaraan Indonesia karena berdasarkan Pasal 23 huruf h UU Kewarganegaraan, Warga Negara Indonesia kehilangan kewarganegaraannya jika yang bersangkutan mempunyai paspor atau surat yang bersifat paspor dari negara asing atau surat yang dapat diartikan sebagai tanda kewarganegaraan yang masih berlaku dari negara lain atas namanya.

Orang yang kehilangan kewarganegaraan Indonesia dapat memperoleh kembali kewarganegaraannya sebagaimana diatur dalam Pasal 31 UU Kewarganegaraan “Seseorang yang kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia dapat memperoleh kembali kewarganegaraannya melalui prosedur pewarganegaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 sampai dengan Pasal 18 dan Pasal 22”. Permasalahannya, untuk mendapatkan kembali kewarganegaraan Indonesia yang hilang hanya dapat dilakukan melalui permohonan. Artinya semua persyaratan termasuk jangka waktu bertempat tinggal di Indonesia juga harus dipenuhi.

Berbeda dengan pewarganegaraan bagi orang asing yang belum pernah menjadi WNI yang dimungkinkan melalui dua cara, yaitu berdasarkan permohonan (Pasal 9) dan naturalisasi (Pasal 20). Pasal 20 menyebutkan orang asing yang telah berjasa kepada negara Republik Indonesia atau dengan alasan kepentingan negara dapat diberi Kewarganegaraan Republik Indonesia oleh Presiden setelah memperoleh pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, kecuali dengan pemberian kewarganegaraan tersebut mengakibatkan yang bersangkutan berkewarganegaraan ganda. Dengan demikian solusinya bukan dengan menerapkan kewarganegaraan ganda, melainkan pemberian kewarganegaraan kembali oleh negara tanpa harus mengajukan permohonan. Hal ini yang belum diatur oleh UU Kewarganegaraan.

Kewarganegaraan ganda Gloria N. Hamel tidak menyalahi peraturan, karena dimungkinkan dalam UU Kewarganegaraan. Jika persyaratan menjadi Paskibra “hanya” seorang WNI maka yang bersangkutan memenuhi syarat. Namun jika persyaratannya

“tidak memiliki kewarganegaraan lain”, maka yang bersangkutan tidak memenuhi syarat, karena selain memiliki kewarganegaraan Indonesia juga memiliki kewarganegaraan lain.

Dari perspektif hukum, terdapat teori hukum responsif yang dinyatakan oleh Nonet dan Selznick bahwa hukum ditempatkan sebagai sarana respons terhadap permasalahan sosial dan aspirasi publik demi mencapai keadilan. Hukum responsif mengandalkan dua doktrin utama. *Pertama*, hukum itu harus fungsional, pragmatik, bertujuan, dan rasional. *Kedua*, kompetensi menjadi patokan evaluasi terhadap semua pelaksanaan hukum.

Penerapan teori responsif hukum terhadap permasalahan kewarganegaraan tersebut memberikan opsi berdasarkan pilihan kebijakan dan bentuk pengaturannya. Opsi pilihan kebijakan (1) mengakomodir atau menolak penerapan kewarganegaraan ganda. Sementara opsi bentuk pengaturan adalah perubahan atau penggantian UU Kewarganegaraan.

Opsi tidak mengakomodir wacana kewarganegaraan ganda dalam peraturan perundang-undangan lebih memberikan kepastian hukum dalam status kewarganegaraan di Indonesia. Walaupun hukum selalu merespons permasalahan sosial yang terjadi dalam masyarakat, khususnya terhadap kasus kewarganegaraan ganda Archandra Tahar dan Gloria N. Hamel yang baru saja terjadi, namun bukan berarti hukum langsung mengakomodir permasalahan tersebut ke dalam peraturan perundang-undangan. Perlu dikaji apakah permasalahannya berkaitan dengan kewarganegaraan ganda.

Penerapan kewarganegaraan ganda memiliki dampak positif dapat mengakhiri polemik status kewarganegaraan ganda di Indonesia. Namun, dampak negatifnya lebih kompleks yaitu selain masalah timbulnya kejahatan dan penghindaran pajak, tingkat nasionalisme seseorang terhadap Indonesia menjadi bahan pertimbangan yang dihubungkan dengan keamanan nasional di Indonesia.

Penutup

Permasalahan kewarganegaraan merupakan hal yang mendasar tentang bagaimana seseorang hidup pada suatu wilayah negara di mana setiap negara mempunyai aturan hukum masing-masing.

Permasalahan kewarganegaraan ganda Archandra Tahar dan Gloria N. Hamel membuat negara harus merespons. DPR RI melalui fungsi legislasi telah merencanakan perubahan dalam Prolegnas 2014-2016 sebagai solusi memecahkan permasalahan kewarganegaraan ganda.

Permasalahan Archandra sebenarnya bukan permasalahan mengenai kewarganegaraan ganda, tetapi bagaimana seorang warga negara Indonesia kehilangan dan memperoleh kembali kewarganegaraannya yang hilang. Hal ini berbeda dengan pewarganegaraan terhadap seseorang yang sama sekali belum pernah menjadi warga negara Indonesia. Perubahan UU Kewarganegaraan sebaiknya memungkinkan negara memberikan kembali kewarganegaraan Indonesia yang hilang (dengan kriteria dan syarat tertentu), tanpa harus mengajukan permohonan melainkan pemberian kewarganegaraan kembali oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Sedangkan untuk permasalahan kewarganegaraan ganda, saat ini cukup dengan kebijakan yang ada di dalam UU Kewarganegaraan, yaitu hanya dimungkinkan untuk anak di bawah 18 tahun.

Referensi

- Bernard L. Tanya, dkk., *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Cet. ke - III, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.
- Noor M. Aziz, Laporan Kompendium Hukum Bidang Kewarganegaraan, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional BPHN Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011.
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.
- “Jika Hanya untuk Akomodir Dwi Kewarganegaraan, Muhammad Syafi’i Tolak Revisi UU Kewarganegaraan”, <http://dpr.go.id/berita/detail/id/13944>, diakses 25 Agustus 2016.
- “Pembahasan Proses Dwi Kewarganegaraan Indonesia”, <http://mataindependen.blogspot.co.id/2015/05/pembahasan-proses-dwi-kewarganegaraan.html?m=1>, diakses 24 Agustus 2016.
- “Problematika di Balik Kewarganegaraan Ganda”, http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/08/160817_indonesia_kewarganegaraan_ganda, diakses 24 Agustus 2016.