



INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research

Volume 5 Nomor 4 Tahun 2025 Page 1257-1265

E-ISSN 2807-4238 and P-ISSN 2807-4246

Website: <https://j-innovative.org/index.php/Innovative>

## Menjembatani Kekosongan Hukum: Peran Diskresi Pejabat Imigrasi dalam Menangani Anak Berkewarganegaraan Ganda

Ni Putu Sekar Kencana Yustisia<sup>1✉</sup>, Koesmoyo Ponco Aji<sup>2</sup>, Sohirin<sup>3</sup>

Politeknik Pengayoman Indonesia

Email: [sekarkencana9@gmail.com](mailto:sekarkencana9@gmail.com)<sup>1✉</sup>

### Abstrak

Penelitian ini membahas tentang peran diskresi pejabat imigrasi dalam menangani anak yang memiliki dua kewarganegaraan secara tidak sengaja (dual citizenship by accident). Dalam praktiknya, banyak anak hasil perkawinan campuran atau lahir di luar negeri yang secara otomatis memiliki dua paspor tanpa pernah mengajukan status Anak Berkewarganegaraan Ganda (ABG) sesuai ketentuan. Ketika anak tersebut terlambat mendaftarkan atau memperbarui dokumen, muncul persoalan hukum mengenai kehilangan kewarganegaraan Indonesia. Melalui pendekatan normatif dan kualitatif, penelitian ini menelaah bagaimana diskresi digunakan oleh pejabat imigrasi untuk mengisi kekosongan hukum dan memberikan perlindungan hukum yang adil bagi anak-anak tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penggunaan diskresi tidak hanya mempertimbangkan aspek hukum administratif, tetapi juga asas keadilan, perlindungan anak, dan asas non-retroaktif sebagai dasar kebijakan yang bijaksana.

Kata Kunci: *Diskresi, Anak Berkewarganegaraan Ganda, Dual Citizenship by Accident, Imigrasi, Keadilan Hukum*

## Abstract

This research discusses the role of immigration officers' discretion in handling children who unintentionally hold dual citizenship (dual citizenship by accident). In practice, many children from mixed marriages or born abroad automatically possess two passports without applying for the official status of Dual Citizenship Child (Anak Berkewarganegaraan Ganda/ABG) as regulated. When these children are late in registration or document renewal, legal issues arise concerning the potential loss of Indonesian citizenship. Using a normative and qualitative approach, this study examines how discretion is exercised by immigration officials to fill legal gaps and provide fair legal protection. The findings indicate that the use of discretion is not only based on administrative law, but also considers justice, child protection, and the non-retroactive principle as the foundation of a wise policy.

Keywords: *Discretion, Dual Citizenship Child, Dual Citizenship by Accident, Immigration, Legal Justice*

## PENDAHULUAN

Kewarganegaraan merupakan bagian dari kajian ilmu kenegaraan yang dapat dianalisis dari dua sudut pandang, yakni secara umum dan secara khusus. Dalam pemahaman umum, kewarganegaraan diposisikan sebagai salah satu unsur esensial pembentuk negara dan menjadi objek kajian dalam disiplin ilmu negara (*Algemene Staatsleer*). Sementara itu, dalam lingkup yang lebih khusus, kewarganegaraan dipelajari dalam konteks sistem ketatanegaraan suatu negara tertentu, sehingga menjadi bagian dari ranah hukum tata negara. Sebelum membahas lebih dalam mengenai konsep kewarganegaraan, penting untuk memahami terlebih dahulu perbedaan istilah antara *kewarganegaraan (citizenship)* dan *kebangsaan (nationality)*, karena keduanya kerap digunakan secara bergantian dan menimbulkan kesalahpahaman. Meskipun keduanya sama-sama berkaitan dengan status hukum seseorang dalam hubungannya dengan negara, istilah *kewarganegaraan* lebih lazim digunakan dalam konteks hukum nasional, sedangkan *kebangsaan* lebih sering dijumpai dalam ranah hukum internasional. Dalam hal ini, pendapat P. Weis menjadi rujukan penting, yang menyatakan bahwa secara konseptual dan linguistik, *citizenship* dan *nationality* merepresentasikan dua aspek berbeda dari konsep yang sama, yakni keanggotaan seseorang dalam suatu negara; di mana *nationality* menekankan aspek hubungan internasional, sedangkan *citizenship* menitikberatkan pada aspek domestik atau administratif suatu negara. (Yunita et al., 2024)

Dalam era globalisasi dan mobilitas transnasional yang semakin meningkat, kewarganegaraan memainkan peran yang krusial dalam menentukan hak, identitas, dan relasi hukum antara individu dengan negara. Kewarganegaraan merupakan bagian dari kajian ilmu kenegaraan yang dapat dianalisis dari dua sudut pandang, yakni secara umum

dan secara khusus. Dalam pemahaman umum, kewarganegaraan diposisikan sebagai salah satu unsur esensial pembentuk negara dan menjadi objek kajian dalam disiplin ilmu negara (*Algemene Staatsleer*). Sementara itu, dalam lingkup yang lebih khusus, kewarganegaraan dipelajari dalam konteks sistem ketatanegaraan suatu negara tertentu, sehingga menjadi bagian dari ranah hukum tata negara.

Kewarganegaraan ganda pada awalnya dianggap sebagai pelanggaran terhadap kesetiaan dan identitas nasional, bahkan disamakan dengan bentuk bigami dalam konteks hubungan negara dan warga negara. (Spiro, 2020) Namun seiring berjalannya waktu, kewarganegaraan ganda mulai diterima sebagai kenyataan hukum yang tidak bisa dihindari dalam sistem internasional yang kompleks. Dalam praktiknya, banyak individu memperoleh dua status kewarganegaraan sebagai hasil dari perpindahan penduduk, perkawinan campuran, dan warisan keluarga, yang semuanya merupakan dampak alami dari migrasi global.

#### METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif dan bersifat normatif. Pendekatan kualitatif dipilih karena memungkinkan peneliti untuk memahami fenomena secara mendalam melalui kajian literatur, data sekunder, dan interpretasi terhadap peraturan perundang-undangan yang relevan. Dalam penelitian hukum, pendekatan ini bertujuan untuk mengkaji hukum sebagai suatu sistem norma yang berlaku dalam masyarakat, bukan sekadar data empiris di lapangan.

Metode penelitian hukum normatif digunakan karena objek kajian dalam penelitian ini adalah norma hukum positif, yaitu peraturan perundang-undangan tentang kewarganegaraan dan keimigrasian, serta asas-asas hukum yang relevan dengan diskresi pejabat imigrasi dalam memberikan status Anak Berkewarganegaraan Ganda (ABG). Penelitian normatif bersandar pada bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, serta mengutamakan telaah terhadap asas hukum dan konsep yuridis.

Dengan demikian, kombinasi pendekatan kualitatif dan metode normatif ini dianggap relevan untuk menggali secara komprehensif aspek yuridis dan konseptual dari fenomena *dual citizenship by accident*, serta mengevaluasi penerapan asas non-retroaktif dalam diskresi administratif pejabat imigrasi.

Dalam penelitian hukum normatif, data yang digunakan bersifat data sekunder, yaitu data yang diperoleh bukan secara langsung dari lapangan, melainkan melalui penelaahan terhadap dokumen-dokumen hukum yang telah tersedia. Data sekunder ini dikumpulkan

melalui studi pustaka, sehingga mengandalkan bahan-bahan tertulis yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang dikaji. Bahan-bahan ini digunakan untuk menelaah, menafsirkan, dan mengkaji norma-norma hukum secara mendalam.(Muhaimin, 2020).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Diskresi Pejabat Imigrasi dalam Menangani Kasus *Dual Citizenship by Accident*

Diskresi merupakan salah satu bentuk kewenangan yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan atau tindakan dalam keadaan tertentu yang belum secara jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan (Noor Ida, 2025). Dalam sistem administrasi pemerintahan Indonesia, konsep ini telah diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam Pasal 1 angka 9, dijelaskan bahwa diskresi merupakan keputusan atau tindakan yang diambil oleh pejabat pemerintahan guna mengatasi kebuntuan dalam penyelenggaraan pemerintahan demi kepentingan umum. Artinya, ketika aturan hukum yang ada tidak secara langsung memberikan solusi, pejabat tetap dapat bertindak demi kelangsungan pelayanan publik. Dalam praktiknya, diskresi memberikan ruang gerak bagi pejabat untuk bersikap fleksibel ketika menghadapi kekosongan hukum, tumpang tindih peraturan, atau kondisi darurat yang memerlukan penanganan cepat(Sibuea & Wijanarko, 2020). Khusus di bidang keimigrasian, diskresi dijalankan oleh pejabat imigrasi sebagai pelaksana teknis yang berwenang menilai situasi di lapangan. Contohnya, dalam pemberian status Anak Berkewarganegaraan Ganda (ABG), pejabat imigrasi kerap menggunakan diskresi untuk mempertimbangkan kasus anak-anak yang memiliki dua paspor tetapi terlambat melapor, biasanya karena kurangnya pemahaman hukum atau kondisi administratif tertentu. Pasal 24 UU 30/2014 menegaskan bahwa diskresi harus dilakukan dengan alasan yang objektif, tidak melanggar hukum, dan tetap mengacu pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Oleh karena itu, setiap penggunaan diskresi harus bisa dipertanggungjawabkan secara hukum, administratif, maupun etis agar tidak menimbulkan penyalahgunaan kewenangan.(Murdan & Mustaqilla, 2022)

Dalam situasi di mana seorang anak secara otomatis memiliki dua kewarganegaraan akibat perbedaan sistem hukum antarnegara, peran pejabat imigrasi sangat penting dalam memastikan status hukum anak tersebut tetap jelas dan terlindungi. Kondisi ini dikenal sebagai *dual citizenship by accident*, yakni kewarganegaraan ganda yang diperoleh bukan karena kesengajaan, melainkan akibat lahir di negara asing yang menganut asas *ius soli* sementara orang tua berasal dari negara yang menganut asas *ius sanguinis*. Dalam konteks

ini, pejabat imigrasi memiliki tanggung jawab untuk memberikan informasi kepada orang tua Warga Negara Indonesia terkait pentingnya pendaftaran status Anak Berkewarganegaraan Ganda (ABG), termasuk syarat dan batas waktu yang ditentukan oleh peraturan. Selain itu, pejabat imigrasi juga menjalankan peran administratif dalam memproses dokumen-dokumen keimigrasian anak ABG. Jika terjadi keterlambatan atau kelalaian administratif, pejabat imigrasi dapat menggunakan kewenangan diskresi untuk memberikan perlindungan hukum, dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dan asas keadilan. Penggunaan diskresi ini menjadi sangat penting agar anak tidak kehilangan status kewarganegaraannya hanya karena kesalahan administratif yang bukan disebabkan oleh kesengajaan. Dengan demikian, pejabat imigrasi berperan tidak hanya sebagai pelaksana aturan, tetapi juga sebagai pengambil kebijakan yang mampu menjembatani celah antara norma hukum dan kondisi nyata di lapangan.

Faktor-Faktor Pertimbangan Pejabat Imigrasi dalam Penggunaan Diskresi terhadap Anak Berkewarganegaraan Ganda Karena Keadaan Tidak Sengaja (*Dual Citizenship by Accident*)

Penerapan diskresi dalam ranah keimigrasian merupakan salah satu bentuk kewenangan administratif yang melekat pada pejabat imigrasi untuk mengambil keputusan diluar prosedur normatif, selama tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku dan tetap berlandaskan pada prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Dalam persoalan kewarganegaraan, terutama pada situasi anak yang secara tidak sengaja memiliki dua kewarganegaraan (*Dual citizenship by accident*), diskresi berfungsi sebagai alat kebijakan yang relevan untuk mengisi kekosongan norma atau mengatasi situasi hukum yang belum diatur secara eksplisit. Dalam praktik hukum dikenal adanya asas-asas hukum sebagai dasar yang melandasi pembentukan maupun pelaksanaan norma hukum, termasuk dalam penerapan kewenangan oleh pejabat negara. Salah satu asas yang relevan adalah asas legalitas, yang menghendaki bahwa segala tindakan hukum harus memiliki dasar yang jelas.

Urgensi penggunaan diskresi dalam konteks ini sangat tinggi, mengingat anak merupakan subjek hukum yang memiliki kerentanan khusus dan berhak atas perlindungan negara. Kepemilikan dua kewarganegaraan tersebut tidak timbul karena kesengajaan, namun karena adanya ketidaktahuan orang tua terhadap sistem hukum kewarganegaraan. Oleh karena itu, negara dituntut untuk mengambil langkah yang tidak semata-mata legalistic, tetapi juga menjunjung nilai keadilan dan kemanusiaan. (Anggraeni, 2019).

Pemberian status Anak Berkewarganegaraan Ganda (ABG) melalui diskresi dalam konteks kasus kewarganegaraan ganda yang tidak disengaja harus melalui pertimbangan multidimensional, mencakup aspek hukum, administratif, dan kemanusiaan. Dalam praktiknya, pejabat imigrasi tidak hanya berpedoman pada norma hukum positif, tetapi juga memperhatikan nilai-nilai keadilan substantif. Adapun faktor-faktor pertimbangan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Asas Kemanusiaan

Asas ini menjadi landasan utama dalam penggunaan diskresi oleh pejabat imigrasi, terutama ketika subjek hukum merupakan anak yang tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas status hukum yang melekat padanya. Negara wajib hadir untuk melindungi anak dari potensi kerentanan status hukum, diskriminasi, serta keterbatasan akses terhadap hak-hak dasar seperti pendidikan, layanan kesehatan, dan identitas kewarganegaraan. Asas ini sejalan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Konvensi Hak Anak dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Asas kemanusiaan menuntut negara untuk tidak hanya melaksanakan hukum secara normatif, tetapi juga mempertimbangkan dampaknya terhadap subjek yang rentan secara sosial dan hukum

2. Ketidaksengajaan dalam Kepemilikan Kewarganegaraan Ganda

Diskresi dapat digunakan apabila terbukti bahwa kepemilikan dua kewarganegaraan terjadi secara tidak sengaja (*by accident*), seperti karena kelahiran di negara yang menganut asas *ius soli*, atau pendaftaran otomatis oleh otoritas asing tanpa intervensi aktif dari orang tua. Hal ini menandakan tidak adanya *mens rea* atau niat untuk melanggar sistem kewarganegaraan Indonesia, sehingga layak dipertimbangkan secara bijaksana. (Sari & Susilowati, 2016)

3. Kepentingan Terbaik bagi Anak (*Best Interest of the Child*)

Dalam setiap keputusan yang menyangkut anak, prinsip utama yang harus dijunjung tinggi adalah kepentingan terbaik bagi anak. Prinsip ini juga ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (1) Konvensi Hak Anak. Dengan demikian, keputusan imigrasi harus berpihak pada perlindungan dan kesejahteraan anak, termasuk memberikan akses terhadap status kewarganegaraan yang jelas agar tidak berada dalam kondisi *stateless*.

4. Ketiadaan Itikad Buruk (Good Faith)

Pejabat imigrasi akan menilai apakah anak dan orang tuanya telah menunjukkan itikad baik dalam menjalani proses administrasi. Apabila tidak ditemukan upaya manipulatif,

pemalsuan data, atau penyembunyian informasi, maka diskresi dapat digunakan sebagai bentuk penghargaan terhadap kepatuhan administratif.

#### 5. Asas Non-Retroaktif dan Perlindungan terhadap Hak yang Sudah Ada

Dalam beberapa kasus, pemberlakuan ketentuan baru tidak dapat digunakan untuk membatalkan status atau hak yang telah diperoleh sebelumnya secara sah. Oleh karena itu, asas non-retroaktif digunakan untuk menghindari ketidakadilan terhadap anak yang telah memperoleh paspor atau dokumen keimigrasian lainnya sebelum ditemukan adanya dual citizenship. Dalam konteks ini, diskresi bertujuan menjaga kepastian hukum dan mencegah hilangnya status hukum anak akibat perubahan kebijakan administratif.

### Studi Komparatif Internasional: Praktik Penggunaan Diskresi dalam Kasus Kewarganegaraan Ganda Anak

Dalam menghadapi fenomena kewarganegaraan ganda yang terjadi tanpa kesengajaan (*dual citizenship by accident*), beberapa negara menerapkan pendekatan hukum dan administratif yang berbeda-beda, khususnya dalam hal pemberian perlindungan status kewarganegaraan bagi anak. Studi komparatif terhadap praktik di negara lain memberikan wawasan penting bagi Indonesia dalam menyusun kerangka kebijakan yang lebih adil dan adaptif.

Di Amerika Serikat, prinsip *ius soli* memberikan kewarganegaraan otomatis kepada setiap anak yang lahir di wilayahnya, tanpa mempertimbangkan kewarganegaraan orang tuanya, hal ini sesuai dengan Konstitusi Amerika Serikat amandemen XIV bagian 1. Akibatnya, banyak anak dari pasangan campuran yang memegang dua paspor sejak lahir. Namun, Amerika Serikat tidak mewajibkan anak untuk memilih salah satu kewarganegaraan saat dewasa, dan tidak memberlakukan sanksi administratif atas kepemilikan dua status kewarganegaraan tersebut. Pendekatan ini mencerminkan penghormatan terhadap hak konstitusional warga, dengan fokus pada perlindungan status hukum anak tanpa tekanan administratif. Dalam konteks ini, negara menunjukkan sikap pasif namun inklusif, selama tidak terdapat pelanggaran terhadap hukum imigrasi atau prinsip loyalitas. (Charity, 2016)

Jerman awalnya menerapkan sistem *Optionspflicht*, yakni kewajiban bagi anak berkewarganegaraan ganda untuk memilih salah satu kewarganegaraannya saat memasuki usia dewasa. Namun, sejak reformasi kebijakan pada tahun 2014, negara tersebut mulai melonggarkan ketentuan tersebut. Anak yang lahir dan tumbuh besar di Jerman diizinkan untuk mempertahankan dua kewarganegaraan, asalkan menunjukkan integrasi sosial dan

kepatuhan hukum yang baik. Dalam pelaksanaannya, otoritas memiliki ruang diskresi terbatas untuk menilai kondisi individual anak dan keluarga, terutama dalam kasus keterlambatan administratif. Pendekatan ini menekankan asas keadilan substantif dengan mempertimbangkan realitas sosial.

Berbeda halnya dengan Belanda, yang secara umum menolak praktik kewarganegaraan ganda kecuali dalam keadaan tertentu. Anak hasil perkawinan campuran dapat memperoleh dua kewarganegaraan, tetapi tetap diwajibkan untuk menentukan kewarganegaraan pilihannya sebelum usia 28 tahun. Jika terjadi keterlambatan dalam proses administrasi, pemerintah dapat memberikan dispensasi dengan pertimbangan *hardship* (kesulitan nyata), meskipun ruang diskresi yang diberikan relatif sempit dan sangat terikat pada ketentuan hukum tertulis. Meskipun demikian, Belanda tetap menunjukkan perhatian terhadap kepentingan terbaik bagi anak dengan memberikan solusi kebijakan yang bersifat perlindungan. (Eijken, 2019)

Perbandingan ini menunjukkan bahwa Indonesia dapat memperkuat kebijakan diskresi dalam kasus anak berkewarganegaraan ganda dengan merujuk pada praktik internasional yang mengutamakan perlindungan hak anak dan asas keadilan substantif. Pendekatan yang terlalu legalistik dan administratif dapat menimbulkan ketidakpastian hukum serta merugikan anak yang tidak memiliki kapasitas untuk bertanggung jawab atas status hukum yang diperolehnya secara otomatis. Oleh karena itu, penggunaan diskresi oleh pejabat imigrasi harus diimbangi dengan pedoman kebijakan yang jelas, akuntabel, dan berpihak pada kepentingan terbaik anak, sebagaimana tercermin dalam praktik negara-negara lain yang lebih progresif.

## SIMPULAN

Diskresi pejabat imigrasi dalam menangani anak berkewarganegaraan ganda akibat keadaan tidak disengaja merupakan bentuk kebijakan administratif yang memiliki legitimasi hukum apabila dilaksanakan secara proporsional, adil, dan sesuai asas-asas pemerintahan yang baik. Dalam kondisi hukum yang belum eksplisit mengatur kasus dual citizenship by accident, diskresi digunakan untuk mencegah hilangnya kewarganegaraan secara otomatis akibat kelalaian administratif. Prinsip kemanusiaan, asas non-retroaktif, dan perlindungan terhadap kepentingan terbaik bagi anak menjadi landasan normatif utama dalam pelaksanaan diskresi tersebut. Oleh karena itu, negara perlu merumuskan pedoman khusus yang dapat memastikan diskresi berjalan secara adil dan tidak menimbulkan ketidakpastian hukum.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anggraeni, D. P. (2019). Analisis Stateless Person dan Anak Berkewarganegaraan Ganda dalam Prespektif Keimigrasian Indonesia (Analysis of Stateless Person and Dual Nationality Children in the Perspective of Indonesian Immigration). *Journal of Law and Border Protection*, 1(2), 23–32.
- Charity, M. L. (2016). Urgensi Pengaturan Kewarganegaraan Ganda Bagi Diaspora Indonesia. *Jurnal Konstitusi*.
- Eijken, H. v. (2019). Tjebbes in Wonderland: On European Citizenship,. *European Constitutional Law Review*, 714-730.
- Muhaimin. (2020). *METODE PENELITIAN HUKUM* (1st ed.). Mataram University Press.
- Murdan, M., & Mustaqilla, S. (2022). Diskresi dan Negara Hukum: Mewujudkan Hukum Berkeadilan Masyarakat. *Legitimasi: Jurnal Hukum Pidana Dan Politik Hukum*, 11(1), 148. <https://doi.org/10.22373/legitimasi.v11i1.12458>
- Noor Ida, Y. E. (2025). *Memahami Diskresi Lembaga Ombudsman DIY : Perspektif Pelayanan Publik*. CV Budi Utama.
- Sari, L. P., & Susilowati, I. F. (2016). Problematika Pernyataan Memilih Kewarganegaraan Terhadap Anak Hasil Perkawinan Campuran Di Indonesia(Studi Kasus Organisasi Perkawinan Campuran Indonesia Cabang Malang). *Novum : Jurnal Hukum*, 3(1), 9–18.  
<https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/novum/article/view/17201%0Ahttps://ejournal.unesa.ac.id>
- Sibuea, H. P., & Wijanarko, D. S. (2020). *Dinamika Negara Hukum* (2nd ed.). PT Rajagrafindo Persada.
- Spiro, P. J. (2020). *At Home in Two Countries Book: The Past and Future of Dual Citizenship*. NYU Press.
- Yunita, S., Anjunita, N., Purba, S., Silva, F., Nst, D., Sitepu, A. P., Silaban, J., Pancasila, J. P., & Kewarganegaraan, D. (2024). *Kewarganegaraan di Era Globalisasi: Tantangan dan Prospek Masa Depan*. 2(2).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia  
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian  
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.