

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), menjelaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Ni'matul Huda dalam bukunya yang berjudul Ilmu Negara menjelaskan ciri-ciri dari negara hukum itu sendiri antara lain: 1) Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat peraturan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat; 2) Adanya pembagian kekuasaan negara; 3) Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.¹ Dengan ciri-ciri tersebut maka dapat dipahami bahwa ide sentral dari negara hukum adalah pengakuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut HAM), adanya pembagian kekuasaan untuk mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang dapat berimbas pada timbulnya absolutisme kekuasaan, dan adanya undang-undang dasar yang akan memberikan jaminan konstitusional pada HAM itu sendiri.²

HAM adalah seperangkat hak-hak dasar yang melekat pada setiap orang. Meskipun kemunculan HAM adalah reaksi dari berbagai tindakan yang mengancam kehidupan manusia, bukan berarti menafikan bahwa eksistensi hak itu ada ketika

¹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, Hal. 93

² *Ibid*, Hal. 94

manusia ada di muka bumi dan diakui manusia itu sendiri secara universal.³ Maka karena itu perlu adanya jaminan konstitusional sebagai bentuk pengakuan negara atas HAM.

Di Indonesia, HAM dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945 tepatnya pada Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J dan beberapa pasal lain yang tersebar dalam konstitusi, lalu secara spesifik lagi diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut Undang-Undang HAM). Dalam Pasal 1 angka 1 dalam Undang-Undang HAM, HAM didefinisikan sebagai seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Lalu dalam Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Sehingga dalam hal ini kita dapat melihat bahwa Indonesia sebagai negara hukum memiliki kewajiban dan tanggung jawab atas perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak-hak asasi manusia, utamanya hak-hak yang telah dijamin dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

Salah satu hak asasi yang dimiliki setiap orang dan dijamin oleh konstitusi adalah hak untuk memperoleh status kewarganegaraan, sebagaimana yang tertuang

³ Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Jakarta: Prenada Media, 2017, Hal. 6.

dalam Pasal 28D ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menjelaskan bahwa setiap orang berhak atas status kewarganegaraan. Status kewarganegaraan merupakan salah satu hal yang sangat penting dalam kehidupan bernegara. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 *Montevideo Convention on Right and Duties of States 1933*, bahwa unsur-unsur dalam negara antara lain:⁴ 1) *a permanent population*; 2) *a defined territory*; 3) *a government*; 4) *a capacity to enter into relations with other states*. Dan untuk dapat menentukan “*permanent population*” diperlukan status kewarganegaraan yang berfungsi sebagai tanda keanggotaan dari suatu negara. Dengan diperolehnya status kewarganegaraan maka seseorang akan memiliki hubungan timbal balik dengan negaranya, dimana setiap warga negara memiliki hak dan kewajiban terhadap negaranya dan negara memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap warga negaranya. Meski status kewarganegaraan merupakan hal yang sangat penting, namun nyatanya masih ada orang di Indonesia yang hingga saat ini mengalami keadaan tanpa status kewarganegaraan (*statelessness*).

United Nation High Commissioner for Refugees (selanjutnya disebut UNHCR) memperkirakan bahwa saat ini terdapat lebih dari 10 juta orang di dunia yang mengalami *statelessness*⁵, dan pada 2017 UNHCR telah melakukan pendataan pada 3,9 juta *stateless person*.⁶ Permasalahan mengenai *statelessness* sendiri juga dialami oleh

⁴ Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Cetakan Kelima, Bandung: Keni Media, 2015, Hal. 4

⁵ United Nation High Commissioner for Refugees, “Statelessness Around the World”, Diakses dari <https://www.unhcr.org/ibelong/statelessness-around-the-world/>, pada 10 Januari 2020, pukul 22.58.

⁶ United Nation High Commissioner for Refugees, “Global Trends: Forced Displacement in 2017”, Diakses dari <https://www.unhcr.org/globaltrends2017/>, pada 10 Januari 2020, pukul 23.10.

Indonesia. Dimana berdasarkan pendataan oleh UNHCR dapat diketahui bahwa kelompok orang yang mengalami *statelessness* di Indonesia, antara lain:⁷ 1) Etnis Indonesia China yang tidak memiliki dokumen untuk membuktikan kewarganegaraan Indonesia karena status kewarganegaraannya tercatat secara salah dalam dokumen registrasi sipil mereka dan mereka tidak dikenal sebagai warga negara China ataupun Indonesia; 2) Etnis Arab dan India yang tidak memiliki dokumen untuk membuktikan kewarganegaraan mereka atau status kewarganegaraan mereka tercatat secara salah dalam dokumen registrasi sipil mereka; 3) Pekerja migran Indonesia yang kehilangan kewarganegaraannya berdasarkan Undang-Undang Kewarganegaraan yang lama dan tidak dapat memperoleh kewarganegaraan berdasarkan Undang-Undang Kewarganegaraan yang baru; 4) Sejumlah kecil orang Indonesia yang diasingkan keluar Indonesia karena konflik politik di tahun 1965 dan menjadi *stateless*; 5) Orang lainnya yang menjadi *stateless* karena tergolong sebagai migran tanpa dokumen kewarganegaraan dari China dan tidak dapat memperoleh kewarganegaraan Indonesia karena tidak lahir di Indonesia. Data tersebut belum lagi ditambah dengan pengungsi-pengungsi dari negara konflik yang pergi ataupun terdampar ke Indonesia dalam keadaan *stateless* untuk mendapatkan perlindungan, dan juga Warga Negara Indonesia (selanjutnya disebut WNI) yang kehilangan status kewarganegaraan Indonesianya namun tidak mendapatkan status kewarganegaraan dari negara lain.

⁷ United Nation High Commissioner for Refugees, “Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan”, Diakses dari <https://www.unhcr.org/id/orang-orang-tanpa-kewarganegaraan>, pada tanggal 22 Agustus 2019, pukul 20.03.

Melihat fenomena tersebut, maka sangat penting untuk adanya instrumen hukum di Indonesia yang dapat mencegah dan mengatasi permasalahan-permasalahan tentang kewarganegaraan. Dan dalam hal ini Indonesia telah memiliki Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Kewarganegaraan RI) dan beberapa peraturan pelaksana lainnya. Namun meski Indonesia telah mengakui dan menjamin bahwa setiap orang berhak atas status kewarganegaraan dalam konstitusinya dan memiliki instrumen hukum yang mengatur mengenai kewarganegaraan, pada kenyataannya hukum tentang kewarganegaraan di Indonesia tidak membuka pintu pewarganegaraan bagi *stateless person*.

Dalam Pasal 17 UU Kewarganegaraan RI dijelaskan bahwa salah satu prosedur dalam permohonan pewarganegaraan adalah menyerahkan dokumen atau surat-surat keimigrasian atas namanya kepada kantor imigrasi. Selain itu Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia (selanjutnya disebut PP No. 2 Tahun 2007) dalam Pasal 3 huruf g dijelaskan bahwa dalam permohonan pewarganegaraan haruslah memuat kewarganegaraan asal. Sehingga dalam hal ini *stateless person* tidak bisa melakukan permohonan pewarganegaraan di Indonesia, karena mereka tidak memiliki status kewarganegaraan asal di negara mana pun dan juga tidak memiliki dokumen ataupun surat keimigrasian yang membuktikan keanggotaannya di suatu negara.

Eksistensi hukum yang menutup pintu pewarganegaraan bagi *stateless person*, tentu saja tidak selaras dengan apa yang telah di amanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dalam 28D ayat (4) telah menjamin bahwa setiap orang berhak atas status kewarganegaraan. Walaupun dapat ditemukan peraturan perundang-undangan yang tidak selaras dengan UUD NRI Tahun 1945, *stateless person* sebagai orang yang haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan yang menutup pintu pewarganegaraan bagi *stateless person*, tidak dapat mengajukan *constitutional review* kepada Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut dikarenakan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dijelaskan, bahwa pihak yang memiliki *legal standing* dalam permohonan *constitutional review* adalah pihak yang menganggap hak konstitusionalnya dirugikan oleh keberlakuan undang-undang yaitu perorangan WNI, kesatuan masyarakat adat, dan/atau badan hukum publik ataupun privat. Sehingga *stateless person* sebagai orang yang dirugikan atas keberlakuan UU Kewarganegaraan RI, tidak memiliki *legal standing* karena tidak berstatus WNI.

Meskipun peraturan perundang-undangan di Indonesia sendiri tidak mendukung akan adanya pemberian status kewarganegaraan untuk *stateless person*, nyatanya Pemerintah Indonesia beberapa kali pernah memberikan status kewarganegaraan pada *stateless person*. Salah satu contohnya yaitu ketika Pemerintah Republik Indonesia memberikan status kewarganegaraan pada hampir 2500 (dua ribu

lima ratus) warga keturunan Indonesia atau juga disebut *Persons of Indonesian Descent* (PID) yang berstatus *stateless* di Filipina pada tahun 2017 lalu.⁸

Pemerintah berdalih bahwa pemberian status kewarganegaraan tersebut dikarenakan mereka merupakan keturunan orang Indonesia yang hak-haknya terancam karena tidak memiliki dokumen kewarganegaraan. Karena itu, Pemerintah melakukan diskresi dengan menerbitkan dokumen kewarganegaraan bagi mereka meskipun sebenarnya *stateless person* eks dan keturunan WNI di Filipina tersebut tidak memenuhi persyaratan dalam pewarganegaraan.

Selain itu pewarganegaraan pada *stateless person* eks dan keturunan WNI di Filipina tersebut juga dicurigai oleh beberapa elemen masyarakat untuk menambah suara pada calon-calon tertentu dalam Pemilihan Umum yang akan diselenggarakan secara serentak pada tahun 2019. Hal tersebut dikarenakan pewarganegaraan tersebut dilakukan pada waktu yang relatif dekat dengan Pemilihan Umum yaitu pada akhir tahun 2017.

Hal tersebut menarik perhatian penulis karena dalam kasus tersebut pemerintah Indonesia melakukan pewarganegaraan pada *stateless person* mengingat regulasi di Indonesia tidak mendukung adanya pewarganegaraan pada *stateless person*. Maka karena itu penulis tertarik untuk menganalisis kasus tersebut khususnya perihal apa urgensi dari pewarganegaraan pada *stateless person* eks dan keturunan WNI di Filipina

⁸ Victor Maulana, "Indonesia Beri Kewarganegaraan pada 2.500 Warga Keturunan di Filipina", Diakses dari <https://internasional.sindonews.com/read/1267074/40/indonesia-beri-kewarganegaraan-pada-2500-warga-keturunan-di-filipina-1513678530>, pada tanggal 13 Juli 2019, pukul 22.58.

sehingga membuat pemerintah harus menggunakan wewenang diskresinya dan apa yang membuat pemerintah memiliki tanggung jawab dalam penanganan kasus *stateless person* eks dan keturunan WNI di Filipina mengingat masih banyak kasus lain tentang *statelessness* di Indonesia yang belum terselesaikan.

1.2 Rumusan Masalah

Terkait latar belakang masalah yang ada, hal-hal yang ingin dikaji dan dibahas dalam penulisan skripsi oleh penulis adalah:

1. Apa urgensi dari kepemilikan status kewarganegaraan bagi *Stateless Person* eks dan keturunan WNI di Filipina?
2. Apa upaya Pemerintah dalam perlindungan dan pemenuhan hak atas status kewarganegaraan pada *Stateless Person* eks dan keturunan WNI di Filipina?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk memberikan deskripsi mengenai urgensi dari kewarganegaraan pada *stateless person*, utamanya pada *stateless person* eks-WNI dan juga keturunan WNI baik ditinjau dari konsep kedudukan seorang warga negara dalam negara, konsep hak atas status kewarganegaraan dalam perspektif HAM.

Lalu penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mengenai tanggung jawab pemerintah Indonesia dalam penyelesaian hukum kewarganegaraan *stateless person* eks dan keturunan WNI baik ditinjau dari konsep pertanggungjawaban pemerintah, asas-asas umum pemerintahan yang baik, asas-asas hukum, ataupun peraturan

perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah khususnya dalam pewarganegaraan *stateless person* eks dan keturunan WNI di Filipina.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk menemukan hukum dan mencari kejelasan hukum itu sendiri dengan berbagai metode penelitian hukum. Manfaat penelitian ini terbagi menjadi 2 (dua) jenis manfaat, yaitu manfaat praktis dan manfaat akademis.

Dalam manfaat praktis penelitian ini diharapkan bisa menjadi referensi bagi praktisi hukum ataupun pejabat yang berwenang dalam memecahkan kasus dalam hal pewarganegaraan *stateless person* eks dan keturunan WNI di Filipina.

Lalu dalam manfaat akademis penelitian ini diharapkan bisa memberikan kejelasan mengenai keberlakuan hukum di Indonesia tentang pewarganegaraan *stateless person* eks dan keturunan WNI di Filipina, baik ditinjau dari peraturan perundang-undangan yang berlaku ataupun ditinjau dari kewenangan pemerintah dalam melakukan pewarganegaraan. Sehingga dapat tercapainya kepastian hukum mengenai tanggung jawab pemerintah dalam perlindungan dan pemenuhan hak *stateless person* eks dan keturunan WNI di Filipina untuk memperoleh status kewarganegaraan.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian Hukum

Dalam penelitian ini penulis menggunakan tipe penelitian hukum normatif. Dimana penelitian hukum normatif sendiri merupakan penelitian yang dilakukan dengan mengkaji hal yang menyangkut asas-asas hukum, konsep hukum, doktrin

hukum, peraturan dan sistem hukum dengan menggunakan bahan hukum primer, diantaranya asas, kaidah, norma, dan aturan hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, dengan mempelajari bahan hukum sekunder berupa buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan erat dengan.⁹

1.5.2 Pendekatan Masalah

Untuk memecahkan isu hukum dalam penelitian hukum ini penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), studi kasus (*case law study*).

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan cara mengkaji segala peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti.¹⁰ Sehingga dalam hal ini penulis akan mengkaji setiap peraturan yang berkaitan dengan kewarganegaraan, baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan ataupun peraturan pelaksana yang berupa peraturan internal instansi yang berwenang.

Lalu pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan dengan cara membangun konsep hukum melalui pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum mengenai prinsip-prinsip hukum.¹¹ Hal tersebut

⁹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, Hal. 134.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, Hal. 133.

¹¹ *Ibid*, Hal. 178.

sangatlah penting untuk membangun argumentasi hukum dalam pemecahan masalah atas kekosongan hukum pewarganegaraan *stateless person* eks dan keturunan WNI.

Studi kasus (*case law study*) adalah studi terhadap kasus tertentu dari berbagai aspek hukum.¹² Dimana dalam penelitian ini yang dijadikan bahan dalam studi kasus adalah kasus pewarganegaraan *stateless person* eks dan keturunan WNI di Filipina.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

1. Bahan Hukum Primer

Untuk memecahkan rumusan masalah yang telah ditentukan dalam penelitian hukum ini, sumber hukum primer yang digunakan oleh penulis antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri;
- 3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights*;
- 5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia;
- 6) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian;
- 7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;

¹² *Ibid*, h. 134

- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia;
- 9) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*); dan
- 10) Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*)
- 11) Konvensi Pengurangan Keadaan Tanpa Status Kewarganegaraan (*Convention on the Reduction of Statelessness*)

2. Bahan Hukum Sekunder

Selain menggunakan bahan hukum primer untuk memecahkan rumusan masalah dalam penelitian hukum ini, penulis menggunakan buku-buku bacaan, jurnal hukum, maupun doktrin para ahli yang terkait dengan pembahasan kewarganegaraan, imigrasi, kependudukan, pengungsi dan pencari suaka, dan HAM. Bahan hukum sekunder tersebut dipergunakan demi mempelajari konsep hukum tema terkait, sehingga dapat mendukung penulis dalam merancang argumentasi hukum.

3. Bahan Hukum Tersier

Dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan bahan hukum tambahan berupa kamus hukum, ensiklopedia, artikel dan kutipan dari internet guna menunjang penelitian dan juga mempermudah pembaca dalam membaca dan memahami skripsi ini.

1.5.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, Bahan Hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan bacaan baik berupa buku, jurnal, ataupun penelitian ilmiah lain yang terkait dengan kewarganegaraan, imigrasi, kependudukan, pengungsi dan pencari suaka, dan HAM.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Bahan Hukum yang telah dikumpulkan oleh penulis dalam penelitian ini akan diolah dengan cara mencari pasal yang relevan dengan pembahasan, lalu menganalisisnya dengan metode interpretasi sistematis ataupun interpretasi bahasa¹³, kemudian ditunjang dengan bahan-bahan hukum sekunder ataupun tersier untuk dapat menguraikan dan menjelaskan konsep ataupun implementasi dari aturan hukum tersebut, sehingga dapat menjawab permasalahan yang telah dijabarkan dalam rumusan masalah.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematis

Sistematika penulisan penelitian Hukum ini terbagi menjadi 4 (empat) bab, yang dalam masing-masing bab saling berkaitan dengan rumusan masalah yang sudah ditentukan dalam penelitian ini. Adapun isi dari bab-bab tersebut adalah:

Bab I merupakan bab pendahuluan yang terdiri dari sub-bab yang berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian,

¹³ Phillipus M. Hadjon, dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2017, Hal. 26.

serta pertanggungjawaban sistematis. Bab I ini menjadi dasar dalam penulisan bab-bab selanjutnya.

Bab II merupakan pembahasan mengenai urgensi dari pewarganegaraan pada *stateless person* eks dan keturunan WNI baik ditinjau dari kedudukan seorang warga negara di dalam suatu negara dan status kewarganegaraan sebagai HAM, Sehingga dalam penulisan bab ini kita dapat memahami seberapa penting adanya status kewarganegaraan dalam diri seseorang.

Bab III membahas mengenai upaya pemerintah dalam perlindungan dan pemenuhan hak atas status kewarganegaraan pada *Stateless Person* eks dan keturunan WNI, baik ditinjau dari konsep pertanggungjawaban pemerintah, keberlakuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pewarganegaraan, serta menjelaskan konsep diskresi dan batasan-batasan dalam melakukan kewenangan diskresi pemerintah dalam pewarganegaraan. Sehingga dalam penulisan bab ini kita dapat mengetahui seperti apa tanggung jawab pemerintah dalam memberikan status kewarganegaraan pada *stateless person* eks dan keturunan WNI atas status kewarganegaraan Indonesia sebagai bentuk perlindungan dan pemenuhan hak atas status kewarganegaraan yang telah dijamin oleh konstitusi.

Bab IV merupakan bab penutup yang berisikan kesimpulan atas hasil penelitian yang telah dilakukan dalam bab-bab sebelumnya. Selain itu dalam bab ini juga disertakan saran-saran berkaitan tanggung jawab pemerintah dalam perlindungan dan pemenuhan hak *stateless person* eks dan keturunan WNI atas status kewarganegaraan Indonesia.