

IMPLEMENTASI PEMERIKSAAN SUBSTANTIF PEWARGANEGARAAN: TINJAUAN SISTEM PEWARGANEGARAAN INDONESIA, BELANDA DAN AMERIKA SERIKAT

Gautama Budi Arundhati
Fakultas Hukum Universitas Jember
dan

Hendra Wahanu Prabandani
Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas

Jl. Taman Suropati No. 2, Gd. TS 2A Lantai 4, Jakarta 10310

Email: hendra.pabandani@bappenas.go.id atau arundhati_rev_gb@yahoo.co.id

(Naskah diterima 09/07/2017, direvisi 10/09/2017, disetujui 29/09/2017)

Abstrak

Orang asing dapat memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia melalui permohonan pewarganegaraan. Dalam melaksanakan praktek pewarganegaraan tersebut, pemerintah Republik Indonesia membentuk dan menugaskan Tim Evaluasi Terpadu Permohonan Kewarganegaraan berdasarkan Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM No. M.HH.AH.10.01-23 tanggal 30 Maret 2011 tentang Permohonan Pewarganegaraan RI Pasal 8 dan Pasal 19 UU No. 12/2006. Namun demikian, kedudukan Tim Evaluasi Terpadu yang begitu sentral sampai saat ini masih menimbulkan permasalahan yang cukup kompleks yaitu: (1) tidak adanya standar baku bagi Tim Evaluasi Terpadu untuk melakukan pemeriksaan pewarganegaraan; (2) kedudukan institusi Tim Evaluasi Terpadu yang tidak permanen; serta (3) regulasi tentang proses pemeriksaan substantif pewarganegaraan yang hanya diatur dalam Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM No. M.HH.AH.10.01-23 Tahun 2011. Menggunakan pendekatan perbandingan hukum dengan sistem hukum Belanda dan Amerika Serikat, tulisan ini mengusulkan perbaikan aspek regulasi dan non regulasi pemeriksaan substantif pewarganegaraan. Perbaikan regulasi dilakukan dengan membentuk Peraturan Presiden atau Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang pemeriksaan substantif pewarganegaraan. Sedangkan pendekatan non regulasi dapat ditempuh dengan perbaikan proses investigasi, merumuskan mekanisme *hearing* atau eksaminasi ulang, penyusunan standar uji Bahasa Indonesia serta standar uji kewarganegaraan, dan pelembagaan Tim Pemeriksa Permohonan Pewarganegaraan secara permanen. Kata kunci: Kewarganegaraan, Pewarganegaraan, Pemeriksaan Substantif.

Abstract

A foreign citizen might become Indonesian citizen through naturalization process. Government of the Republic of Indonesia has issued circular letter of the Minister of Law and Human Rights Number M.HH.AH.10.01-23 dated 30 Maret 2011 to form an Integrated Evaluation Team for Naturalization (the Team) in order to examine naturalization applications filled by foreign citizen. However, some critical problems are still remaining in the implementation of the naturalization process such as: 1) there are no solid standards for the Team to conduct their duties; (2) the legal status of the team is not permanent; and (3) circular letter of the Minister of Law and Human Right Number M.HH.AH.10.01-23 is not recognized as a regulation in Indonesia. By using a comparative study with Netherland and the United States of America legal system, this paper offers a regulatory and a non-regulatory solutions to deal with the issues. it is necessary to make A Presidential Regulation or Regulation of the Minister of Human Rights on substantive examination of naturalization process in order to fix the regulation. While the approach of non regulation may be conducted by improving investigation, formulating process mechanism of hearing or re-examination, preparing a Indonesian Language standard test as well as the standard test of citizenship, and the institutionalizing permanently the Citizenship Inspection Team..

Keywords: Citizenship, Naturalization, Substantive Examination.

A. Pendahuluan

Eksistensi suatu negara tidak dapat dilepaskan dari salah satu unsur pembentuknya yaitu adanya warga negara.¹ Suatu entitas wilayah tidak akan mungkin diakui sebagai suatu negara apabila tidak memiliki warga negara. Warga negara juga merupakan salah satu unsur hakiki dan unsur pokok suatu negara. Status kewarganegaraan menimbulkan hubungan timbal balik antara warga negara dan negaranya. Setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban terhadap negaranya. Sebaliknya, negara mempunyai kewajiban memberikan perlindungan terhadap warga negaranya.²

Setelah sekian lama sejak Indonesia memiliki sistem hukumnya sendiri pada tahun 1945,³ pembaharuan sistem kewarganegaraan baru mulai dilaksanakan pada tahun 2006 dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (UU 12/2006).⁴ UU 12/2006 merupakan pelaksanaan Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang mengamanatkan agar hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang. Sebagai pelaksanaan atas UU 12/2006, Pemerintah juga telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia (PP 2/2007). PP 2/2007 menjelaskan lebih lanjut aspek hukum kewarganegaraan yang didalamnya selain terkandung aspek formal ketatanegaraan juga terkandung aspek hukum administrasi yang mengatur mengenai tata cara dan prosedur yang terkait dengan kewarganegaraan.

Secara umum seseorang yang tinggal dalam wilayah negara Indonesia dapat dibagi menjadi Warga Negara Indonesia dan orang asing. Orang orang bangsa lain atau orang asing dapat memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia melalui permohonan Kewarganegaraan Republik Indonesia. Permohonan kewarganegaraan yang tata caranya telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan disebut sebagai pewarganegaraan.⁵

Pada dasarnya, peluang untuk memperoleh kewarganegaraan suatu negara tidak hanya ditentukan oleh kondisi formal yang ditetapkan dalam undang-undang kewarganegaraan, tetapi juga oleh implementasi praktis dan kebijakan publik yang dapat saja menyambut atau sebaliknya, menghalangi warga negara baru.⁶ Orang asing yang mengajukan permohonan pewarganegaraan wajib memenuhi persyaratan administratif maupun persyaratan substantif. UU 12/2006 mengamanatkan adanya pemeriksaan substantif terhadap pemohon orang asing yang ingin menjadi Warga Negara Indonesia (WNI). Verifikasi substantif pewarganegaraan dilakukan untuk memberikan kepastian secara konfirmatif dan mendapatkan pembuktian faktual sebelum diberikannya status WNI kepada orang asing. Pemeriksaan substantif adalah proses verifikasi faktual yang dilakukan oleh pemerintah untuk menilai kebenaran materiil dari permohonan yang diajukan oleh orang asing yang ingin menjadi WNI. Sebagai salah satu upaya untuk memenuhi asas pemeriksaan substantif tersebut, Menteri Hukum dan HAM sebagai wakil pemerintah yang diberikan kewenangan dibidang pewarganegaraan telah membentuk Tim Evaluasi Terpadu Permohonan Kewarganegaraan (Tim Evaluasi Terpadu).⁷

1 1933 Montevideo Convention mendefinisikan "a state as an entity that has a defined territory and a permanent population, under the control of its own government, and that engages in, or has the capacity to engage in, formal relations with other entities". Meskipun Montevideo Convention tidak mensyaratkan citizen sebagai salah satu syarat berdirinya suatu negara, namun adanya *permanent population* dapat dianggap sebagai salah satu fondasi dari keberadaan warga negara di suatu negara.

2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Bagian Penjelasan Umum

3 Agus Ngadino, *Orang Bangsa Indonesia Asli dalam Perspektif Hukum Kewarganegaraan*, Simbur Cahaya No. 38 Tahun XIII Januari 2009. Istilah warga Negara, secara resmi mulai digunakan dalam pembicaraan-pembicaraan para anggota Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) ketika membicarakan rancangan peraturan untuk mendirikan Negara Indonesia merdeka sekitar bulan Mei-Juli 1945. Selanjutnya istilah itu menjadi perbendaharaan bangsa dengan digunakannya dalam UUD 1945 untuk menyatakan orang-orang yang menjadi pendukung Negara RI.

4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Bagian Penjelasan Umum

5 Persyaratan pewarganegaraan tersebut antara lain diatur dalam Pasal 3 PP No. Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, Dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia

6 Rainer Baubock, Eva Ersbøll, et al (Eds), *Acquisition and Loss of Nationality Volume I: Comparative Analyses: Policies and Trends in 15 European Countries*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2006. hlm. 25

7 Tim tersebut bekerja berdasarkan Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM No. M.HH.AH.10.01-23 tanggal 30 Maret 2011 tentang Permohonan Pewarganegaraan RI Pasal 8 dan Pasal 19 UU No. 12/2006

Meskipun telah dibentuk Tim Evaluasi Terpadu untuk melaksanakan pemeriksaan substantif permohonan pewarganegaraan, sampai saat ini masih terdapat permasalahan mendasar terkait dengan proses pewarganegaraan. Permasalahan tersebut antara lain adalah Pertama, tidak adanya standar baku bagi Tim Evaluasi Terpadu untuk melakukan pemeriksaan pewarganegaraan; Kedua, kedudukan institusi Tim Evaluasi Terpadu yang tidak permanen; serta Ketiga, regulasi tentang proses pemeriksaan substantif pewarganegaraan yang hanya diatur dalam Surat Edaran.⁸

Tulisan ini bermaksud untuk merumuskan perbaikan terhadap proses pemeriksaan substantif pewarganegaraan baik dari aspek prosedur, aspek kelembagaan maupun dari aspek regulasi. Metode perbandingan hukum dengan sistem dan peraturan perundang-undangan di negara lain digunakan dalam rangka menjawab permasalahan yang telah dirumuskan tersebut. Negara yang dipilih adalah Belanda dan Amerika Serikat yang secara umum difahami telah memiliki sistem pewarganegaraan yang mapan baik secara institusi maupun peraturan perundang-undangannya. Belanda merupakan negara yang sampai saat ini sistem hukumnya masih banyak dipakai oleh negara Indonesia, dan Amerika Serikat merupakan negara dengan sistem pemerintahan federal yang terkenal memiliki kebijakan imigrasi yang cukup terbuka bagi warga negara asing.

B. Pembahasan

B.1. Pengaturan Pewarganegaraan di Indonesia

UUD NRI 1945 secara khusus menyinggung mengenai kewarganegaraan dan mengamanatkan

untuk mengatur hal tersebut dalam suatu undang-undang. Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa yang menjadi warga negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.⁹ Hal prinsipil lainnya dari sistem kewarganegaraan ini adalah Indonesia hanya mengenal konsep *mono-citizenship* atau prinsip kewarganegaraan tunggal, bahwa seorang warga negara Indonesia akan kehilangan kewarganegaraan apabila memperoleh kewarganegaraan lain atas kemauannya sendiri.¹⁰ Hal ini kembali ditegaskan pada ketentuan lain yang mengatur bahwa seorang anak yang karena berada dalam situasi tertentu sehingga memiliki kewarganegaraan ganda, maka setelah anak tersebut berusia 18 tahun harus menyatakan memilih kewarganegaraannya,¹¹ dan untuk memperjelas konsepsi tentang siapa yang dimaksud sebagai warga negara Indonesia, maka UU 12/2006 merinci lebih lanjut mengenai hal tersebut.¹²

Pada dasarnya, hukum Indonesia telah memberikan peluang bagi orang asing yang ingin masuk menjadi WNI melalui beberapa cara. Mekanisme yang dapat ditempuh untuk dapat menjadi warga negara Indonesia adalah melalui: *Pertama*, pewarganegaraan;¹³ *Kedua*, pernyataan menjadi warga negara Indonesia;¹⁴ dan *Ketiga*, pernyataan memilih;¹⁵ serta *Keempat*, pemberian kewarganegaraan karena jasanya kepada Republik Indonesia.¹⁶

Secara umum orang asing yang memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 9 UU 12/2006 dapat mengajukan permohonan

8 Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM No. M.HH.AH.10.01-23 Tahun 2011

9 Hal tersebut kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan. Selanjutnya penjelasan Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2006 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "orang-orang bangsa Indonesia asli" adalah orang Indonesia yang menjadi Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendak sendiri, dan Pasal 4 UU No. 12 Tahun 2006 Indonesia mengakui setiap orang yang lahir di wilayah hukum Republik Indonesia maupun orang yang lahir dari orang tua yang berkewarganegaraan Republik Indonesia sebagai warga negara Indonesia.

10 Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, Pasal 23 huruf a

11 Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.. Sedangkan situasi yang menyebabkan seorang anak memiliki kewarganegaraan ganda sebagaimana diatur dalam Pasal 4 huruf c, d, h, dan I serta Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2006 adalah: (c) anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Indonesia dan ibu warga negara asing; (d) anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu Warga Negara Indonesia; (h) 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; (i) 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. Sedangkan yang diatur dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2006 adalah (1) 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; dan (2) Anak Warga Negara Indonesia yang belum berusia 5 (lima) tahun diangkat secara sah sebagai anak oleh warga negara asing berdasarkan penetapan pengadilan.

12 Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, Pasal 4

13 *ibid*, Pasal 8

14 *ibid*, Pasal 19

15 *ibid*, Pasal 21

16 *ibid*, Pasal 20

Pewarganegaraan kepada Presiden melalui Menteri Hukum dan HAM. Persyaratan minimal yang harus dipenuhi oleh orang tersebut adalah: telah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin; pada waktu mengajukan permohonan sudah bertempat tinggal di wilayah negara Republik Indonesia paling singkat 5 (lima) tahun berturut-turut atau paling singkat 10 (sepuluh) tahun tidak berturut-turut; sehat jasmani dan rohani; dapat berbahasa Indonesia serta mengakui dasar negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 1 (satu) tahun atau lebih; jika dengan memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia, tidak menjadi berkewarganegaraan ganda; dan mempunyai pekerjaan dan/atau berpenghasilan tetap; dan membayar uang pewarganegaraan ke Kas Negara.

Permohonan pewarganegaraan diajukan di Indonesia oleh pemohon secara tertulis dalam bahasa Indonesia di atas kertas bermeterai cukup kepada Presiden melalui Menteri. Berkas permohonan pewarganegaraan disampaikan kepada Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Hukum dan HAM. Menteri akan meneruskan permohonan disertai dengan pertimbangan kepada Presiden. Kantor Kementerian Hukum dan HAM akan melaksanakan pemeriksaan administratif terhadap berkas pemohon yang telah diajukan. Sedangkan pemeriksaan substantif dilakukan oleh Tim Evaluasi Terpadu.

Tim Evaluasi Terpadu terdiri atas pejabat dan aparat pemerintah yang berasal dari lintas satuan kerja antara lain dari perwakilan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, pemerintah daerah setempat, dinas perpajakan, kantor kepolisian setempat, kantor imigrasi maupun dinas terkait lainnya. Tim Evaluasi Terpadu melakukan pemeriksaan secara langsung dengan cara memanggil pemohon untuk mendapatkan kepastian dan pembuktian yang bersifat faktual terhadap permohonan yang diajukan.

Tim Evaluasi Terpadu akan melaporkan hasil pemeriksaan substantif kepada Menteri Hukum dan HAM melalui Kepala Kantor Wilayah Hukum

dan HAM ditempat pemohon mengajukan permohonannya. Menteri Hukum dan HAM akan melaporkan hasil pemeriksaan administratif dan substantif kepada Presiden RI. Selanjutnya, Presiden akan mengabulkan atau menolak permohonan pewarganegaraan. Dalam hal permohonan pemohon dikabulkan permohonan pewarganegaraan ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Namun apabila permohonan pewarganegaraan ditolak maka penolakannya harus disertai alasan dan diberitahukan oleh Menteri kepada yang bersangkutan paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak tanggal permohonan diterima oleh Menteri.

Keputusan Presiden mengenai pengabulan terhadap permohonan pewarganegaraan berlaku efektif terhitung sejak tanggal pemohon mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia. Paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak Keputusan Presiden dikirim kepada pemohon, Pejabat memanggil pemohon untuk mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia. Menteri mengumumkan nama orang yang telah memperoleh kewarganegaraan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Berbeda dengan proses untuk memperoleh kewarganegaraan melalui pernyataan menjadi warga negara Indonesia yang telah diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM No.M.02-HL.05.06 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Menyampaikan Pernyataan Untuk Menjadi Warga Negara Indonesia dan melalui pernyataan memilih dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. M.HH-19.AH.10.01 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyampaian Pernyataan Memilih Kewarganegaraan Bagi Anak Berkewarganegaraan Ganda, tata cara permohonan dan pemeriksaan permohonan pewarganegaraan belum diatur dalam peraturan pelaksanaan.¹⁷ Hal ini tentunya menjadi permasalahan tersendiri dikarenakan pewarganegaraan merupakan jalan yang paling utama bagi warga negara asing untuk dapat menjadi Warga Negara Indonesia. Tidak adanya peraturan pelaksanaan dalam rangka pemeriksaan pewarganegaraan akan memberikan ketidakpastian hukum bagi para pemohon pewarganegaraan. Permohonan

17 Tata cara memperoleh kewarganegaraan lain yang telah diatur adalah melalui pendaftaran bagi seorang WNI yang telah kehilangan kewarganegaraan Indonesia yang telah diatur dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM No.M.01-HL.03.01 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pendaftaran Untuk Memperoleh Kewarganegaraan RI Berdasarkan Pasal 41 dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan RI Berdasarkan Pasal 42 UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan.

pewarganegaraan yang dilakukan di masing-masing wilayah ditempat orang asing tersebut tinggal di seluruh Indonesia menyebabkan setiap wilayah akan memiliki standar yang berbeda pada waktu melakukan pemeriksaan kepada setiap pemohon, dan dipandang dari perspektif sosiologis, setidaknya ada dua cara untuk menentukan kewarganegaraan. *Pertama*, melalui cara formal, di mana kita berbicara tentang keanggotaan ke komunitas politik. Menjadi warga negara adalah memiliki status resmi dari anggota, tanpa kualifikasi yang spesifik yang berhak atas hak prerogatif dan dibebani dengan tanggung jawab yang melekat; *Kedua*, melalui cara yang kurang formal, yaitu fokus pada pertanyaan tentang apakah dan bagaimana menjadi warga negara, yang mensyaratkan bahwa individu berbagi nilai-nilai tertentu, disamping itu terdapat pengakuan hak substansial dan kewajiban.¹⁸ Namun demikian, kepentingan nasional harus tetap diperhatikan, merujuk pada pendapat Hans J. Morgenthau yang mendefinisikan kepentingan nasional sebagai kepentingan bangsa yang secara keseluruhan dianggap sebagai entitas independen yang terpisah dari kepentingan daerah maupun kelompok dan juga dari negara-negara lain maupun kelompok supranasional, oleh karena itu setiap kebijakan, termasuk kebijakan luar negeri harus berdasarkan standar kepentingan nasional ini.¹⁹

B.2. Sistem Pewarganegaraan di Belanda

Definisi Warga Negara Belanda dalam Konstitusi Belanda terdapat dalam *Article 2 the Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002* (UUD Belanda 2002) yang menyatakan bahwa: kebangsaan Belanda diatur oleh Undang-Undang Parlemen; masuknya orang asing dan pengusiran orang asing diatur oleh Undang-Undang Parlemen; ekstradisi hanya dimungkinkan terjadi apabila sesuai dengan traktat. Lebih lanjut peraturan mengenai ekstradisi akan ditetapkan oleh Undang-Undang Parlemen; setiap orang berhak untuk meninggalkan negara Belanda, kecuali dalam

kasus-kasus yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Parlemen. Hal ikhwil kewarganegaraan yang termaktub dalam Konstitusi Belanda sebagai hukum tertinggi di Belanda selanjutnya terderifasikan di dalam peraturan perundang-undangan yang secara hierarchial berada di bawah Konstitusi Belanda, diantaranya adalah: *Rijkswet op het Nederlandaserschap* atau Undang-Undang Kewarganegaraan Belanda.²⁰

Secara umum, Undang-Undang Kewarganegaraan Belanda memuat pula aturan mengenai syarat dan prosedur pewarganegaraan bagi orang asing untuk menjadi warga negara Belanda sesuai dengan persyaratan pada *Article 8 Rijkswet op het Nederlandaserschap*, yaitu: Mereka yang berumur penuh (18 tahun); tinggal di Belanda, Antilles Belanda atau Aruba untuk jangka waktu tak terbatas dan tidak adanya keberatan; Telah diterima dan telah memiliki tempat tinggal utamanya di Belanda, Antillen Belanda atau Aruba untuk jangka waktu minimum lima tahun sebelum aplikasi diajukan; dianggap telah berasimilasi ke dalam masyarakat Belanda, Belanda-Antillen atau Aruban dengan dasar bahwa telah memiliki pengetahuan yang cukup tentang bahasa Belanda yang telah ditentukan atau memiliki tempat tinggal utamanya di Antillen Belanda atau Aruba, dan juga memiliki pengetahuan mengenai sistem politik dan masyarakat Belanda, Belanda-Antilleen atau Aruban, dan telah terintegrasi dalam masyarakat di Belanda, Antillen Belanda atau Aruba dan selanjutnya menyatakan bersedia membuat pernyataan solidaritas kebangsaan Belanda.

Seseorang warga negara asing, pertama kalinya harus mengajukan aplikasi naturalisasi kepada pemerintah lokal dimana pemohon tinggal. Setelah itu pemerintah lokal menerima dan memeriksa kelengkapan aplikasi yang diajukan oleh pemohon, maka Pemerintah Lokal menginformasikan pemohon tentang persyaratan integrasi dan dokumen yang diperlukan, serta biaya naturalisasi. Selanjutnya kantor *Immigratie en Naturalisatiedienst* (IND) yang berada dibawah Kementerian Hukum dan Keamanan

18 Markus Pohlmann Jonghoe Yang Jong-Hee Lee (Eds), *Citizenship and Migration in the Era of Globalization The Flow of Migrants and the Perception of Citizenship in Asia and Europe*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013, hlm.2

19 Hans J. Morgenthau, *Politik among Nations, the struggle of Power and Peace* (7th Eds), Mc Graw Hill/Irwin, NY 2006. hlm. 130-160
20 Sebagai salah satu negara anggota dari 27 negara anggota Uni Eropa (tanpa Inggris), dan merupakan salah satu dari enam the founding fathers of European Union pengaturan kewarganegaraan di level regional Uni Eropa mau tidak mau mempengaruhi pengaturan kewarganegaraan di level nasional. Lihat Council Directive 2003/109/EC Concerning The Status of Third-Country Nationals who are Long Term Residents tertanggal 25 Nopember 2003.

(*Ministrie van Veligheid en Justitie*) memutuskan apakah akan menolak atau menerima aplikasi yang diajukan oleh pemohon.

Pemerintah lokal dan IND menggunakan dasar manual pewarganegaraan untuk melakukan pemeriksaan terhadap aplikasi yang disampaikan oleh pemohon, yaitu:²¹ Pemohon harus memenuhi persyaratan usia. Pemerintah lokal harus memeriksa usia pemohon atas dasar data yang terdaftar pada populasi kota dimana pemohon mendaftar; pemohon harus memiliki Surat Ijin Tinggal yang valid; Pemohon harus telah tinggal di Belanda selama periode lima tahun terus menerus dengan Surat Ijin Tinggal yang sah, kecuali: untuk pemohon yang pernah memiliki kewarganegaraan Belanda; untuk pemohon yang menikah dengan warga negara Belanda, dapat mengajukan permohonan untuk naturalisasi setelah tiga tahun menikah; untuk pemohon yang diadopsi pada saat dewasa di Belanda oleh warga negara Belanda; jangka waktu lima tahun menjadi jangka waktu tiga tahun jika pemohon telah tinggal dan hidup bersama pasangan warga negara Belanda di luar nikah secara terus menerus dalam jangka waktu lima tahun dikurangi menjadi jangka waktu tiga tahun jika pemohon adalah tanpa kewarganegaraan. Jangka waktu lima tahun dikurangi menjadi jangka waktu tiga tahun jika pemohon adalah anak-anak yang diakui oleh seorang warga negara Belanda. Jangka waktu lima tahun dikurangi menjadi jangka dua tahun jika pemohon telah tinggal di Belanda untuk jangka waktu total sepuluh tahun, dan dua tahun terakhir secara terus menerus.

Selain itu untuk menjadi warga negara Belanda, pemohon harus meninggalkan kewarganegaraan asal dengan memberitahukan kepada Pemerintah Lokal setelah mengirimkan aplikasi permohonan, selanjutnya IND akan memeriksa validitasnya.²² Setelah seluruh aplikasi permohonan diterima

dan telah diteliti secara administratif, IND dan pemerintah lokal akan melakukan wawancara kepada pemohon. Wawancara akan dilakukan dengan menggunakan Bahasa Belanda untuk mendapatkan informasi mengenai aplikasi yang diajukan sekaligus menilai kemampuan Bahasa Belanda yang dimiliki oleh pemohon. Hasil wawancara selanjutnya akan dilakukan oleh ahli bahasa dan akan menjadi dasar penilaian bagi pemohon yang sedang mengajukan permohonan naturalisasi.²³ Calon Pemohon yang memiliki pasangan warga negara Belanda, harus mengikuti Ujian Integrasi di Kedutaan Besar Belanda atau Konsulat di negara asal atau negara tempat tinggal terus menerus selama lebih dari 90 hari secara sah, sebelum datang ke Belanda. Ujian Integrasi di Luar Negeri adalah berupa tes pengetahuan dasar bahasa Belanda dan masyarakat antara lain: Pengetahuan tentang masyarakat Belanda (*Kennis van de Nederlandse taal*); Keahlian berbicara; dan Kemampuan membaca.²⁴ Hal ini pada hakikatnya menunjukkan negara dapat mengatur akses pada paket hak tersebut melalui dua cara, yakni melalui pengaturan mengenai akses ke wilayah (kontrol imigrasi) atau melalui pengaturan akses pada kewarganegaraan bagi mereka yang sudah berada dalam batas teritorial (kebijakan kewarganegaraan). Dengan demikian, konteks imigrasi tidak terlepas dari konteks politik.²⁵

B.3. Sistem Pewarganegaraan di Amerika Serikat

Secara umum seseorang dapat memperoleh status kewarganegaraan Amerika Serikat melalui kelahiran maupun pasca kelahiran. Amandemen ke 14 Konstitusi Amerika Serikat menyatakan bahwa setiap orang yang lahir atau dinaturalisasi di Amerika Serikat maupun di wilayah yang berada dibawah yurisdiksi Amerika Serikat merupakan warga negara Amerika Serikat.²⁶

21 <https://ind.nl/EN/individuals/residence-wizard/dutch-citizenship/naturalisation>

22 Terdapat beberapa pengecualian terhadap ketentuan tersebut. Tulisan ini tidak dimaksudkan untuk membahas mengenai ketentuan pengecualian tersebut. Ketentuan tentang pengecualian dapat diperoleh di website IND <https://ind.nl/EN/individuals/residence-wizard/Pages/renouncing-nationality-and-exceptions.aspx>

23 <https://ind.nl/EN/organisation/themes/language-analysis/method-in-brief/Pages/default.aspx>. Peraturan Belanda juga memberikan pengecualian bagi pemohon yang karena alasan tertentu misalnya karena alasan usia atau kesehatan tidak dapat menguasai bahasa Belanda. Tulisan ini tidak bermaksud untuk membahas lebih lanjut mengenai aturan pengecualian tersebut.

24 <https://ind.nl/EN/individuals/residence-wizard/other-information/civic-integration>. Pengecualian terhadap ketentuan ini dapat dilihat pada website IND sebagai berikut <https://ind.nl/EN/individuals/residence-wizard/other-information/civic-integration#paragraph2>

25 Scott Blinder, *Citizenship And Naturalization in The UK: Trends In Data, Policy, And Theory*, University of Oxford (This paper is based on a presentation at the Institute of Public Affairs, Warsaw 30 October 2012), hlm. 4

26 Amendment 14 Sec 1 US Constitution menyatakan bahwa "All Persons born or naturalized in the US, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the US and of the State wherein they reside."

Status kewarganegaraan melalui kelahiran didapatkan pada saat orang tersebut lahir di wilayah Amerika Serikat atau wilayah yurisdiksi Amerika Serikat²⁷ atau orang tuanya memiliki kewarganegaraan Amerika Serikat.²⁸ Sedangkan kewarganegaraan yang diperoleh pasca kelahiran didapatkan melalui proses naturalisasi.²⁹

Dasar hukum yang mengatur mengenai proses naturalisasi di Amerika Serikat diatur dalam *Title 8 of the Code of Federal Regulation* atau sering juga disebut sebagai *Title 8 of the U.S. Code* khususnya pada Section 3.10, Section 3.12, Section 3.16, Section 3.32, Section 3.35 dan Section 3.36. Persyaratan umum naturalisasi di Amerika Serikat adalah:³⁰ berusia minimal 18 tahun pada saat mengajukan Pewarganegaraan dan mengisi formulir khusus yang telah disediakan³¹; bermukim secara tetap di wilayah Amerika Serikat dalam kurun waktu minimal selama lima tahun³²; mampu membuktikan bahwa orang tersebut telah tinggal selama minimal lima tahun secara berturut-turut sebelum mengajukan permohonan; mampu membuktikan bahwa orang tersebut benar-benar berada di Amerika Serikat³³ minimal selama 30 bulan dalam kurun waktu selama lima tahun sebagaimana dimaksud pada angka 3 diatas; mampu membuktikan bahwa orang tersebut benar-benar tinggal di wilayah negara bagian atau dalam wilayah *US Citizenship and Immigration Services* (USCIS)³⁴ dimana dia akan mendaftarkan diri; menunjukkan perilaku yang baik secara moral; memperlihatkan keterikatannya dengan prinsip-prinsip konstitusi Amerika Serikat; mampu membaca, menulis dan berbicara dalam Bahasa Inggris level dasar; memiliki kemampuan dasar untuk memahami sejarah Negara Amerika

Serikat, dan sistem pemerintahannya (*civics*); dan melafalkan sumpah setia menjadi warga negara Amerika Serikat.

Proses permohonan Pewarganegaraan di Amerika Serikat pada pokoknya melalui empat tahapan utama sebagai berikut: Tahap pertama dari proses Pewarganegaraan adalah melalui penyampaian permohonan untuk menjadi warga negara Amerika Serikat kepada Jaksa Agung atau pejabat lain yang ditunjuk (USCIS). Permohonan tersebut harus disertai dengan uraian tentang fakta-fakta atas kondisi yang sebenarnya dari si pemohon. Permohonan juga harus disertai dengan isian formulir permohonan sesuai dengan ketentuan yang telah diatur.³⁵ Kedua, Setelah pemohon menyampaikan permohonannya, USCIS akan melakukan investigasi personal terkait dengan ketentuan residensi dan moral karakter dari pemohon tersebut.³⁶ Ketentuan tentang residensi dan moral karakter yang harus dipenuhi adalah sebagaimana dimaksud dalam *Title 8 US Code 316*:

“(a) No person, except as otherwise provided in this title, shall be naturalized, unless such applicant, (1) immediately preceding the date of filing his application for naturalization has resided continuously, ...within the United States for at least five years and during the five years immediately preceding the date of filing his application has been physically present therein for periods totaling at least half of that time, ... (3) during all the periods referred to in this subsection has been and still is a person of good moral character, attached to the principles of the Constitution of the United States, and well-disposed

27 Beberapa wilayah diluar negara Amerika Serikat yang dianggap dalam yurisdiksi Amerika Serikat antara lain adalah Puerto Rico, Guam, Virgin Island dan sebagian wilayah Panama. Title 8 US Code Section 302-307.

28 Ketentuan tentang yang dimaksud sebagai orang tua yang memiliki kewarganegaraan Amerika Serikat tersebut termasuk didalamnya adalah ayah kandung, ibu kandung, dan ibu yang tidak melahirkan anak tersebut (*non-genetic gestational mother*), sepanjang orang tersebut merupakan orang tua yang sah secara hukum pada saat melahirkan anaknya. Hal ihwal mengenai kewarganegaraan di Amerika Serikat terutama diatur dalam the Immigration and Nationality Act (INA) atau masuk dalam Title 8 US Code tentang Aliens and Nationality.

29 Tulisan pada bagian ini hanya akan membahas mengenai tata cara perolehan kewarganegaraan melalui permohonan atau naturalisasi dan tidak dimaksudkan untuk membahas mengenai tata cara perolehan kewarganegaraan dengan cara kelahiran atau melalui orang tua.

30 <https://www.uscis.gov/us-citizenship/citizenship-through-naturalization/path-us-citizenship>

31 Dikenal dengan Form N-400, Application for Naturalization. Form N-400 yang digunakan dalam proses permohonan naturalisasi dapat dilihat pada Lampiran II.

32 Atau yang selama ini dikenal sebagai pemegang *green card* bagi non warga negara Amerika Serikat yang diperkenankan untuk tinggal dan bekerja secara permanen di Amerika Serikat. Yang dimaksud tinggal secara permanen tidak berarti bahwa orang tersebut harus selalu ada secara fisik di wilayah Amerika Serikat, namun orang tersebut dimungkinkan untuk berada diluar wilayah Amerika Serikat selama dia memenuhi ketentuan ijin tinggal yang diatur secara sah. Informasi mengenai greencard dapat diperoleh di website <https://www.uscis.gov/greencard>.

33 Orang tersebut harus dikenal sebagai pemegang *green card* bagi non warga negara Amerika Serikat yang diperkenankan untuk tinggal dan bekerja secara permanen di Amerika Serikat. Yang dimaksud tinggal secara permanen tidak berarti bahwa orang tersebut harus selalu ada secara fisik di wilayah Amerika Serikat, namun orang tersebut dimungkinkan untuk berada diluar wilayah Amerika Serikat selama dia memenuhi ketentuan ijin tinggal yang diatur secara sah. Informasi mengenai greencard dapat diperoleh di website <https://www.uscis.gov/greencard>.

34 United States of Citizenship and Immigration Services (USCIS), semacam kantor imigrasi yang berada dibawah naungan Department of Homeland Security.

35 Title 8 US Code Section 334 (a).

36 Title 8 US Code Section 335 (a).

to the good order and happiness of the United States." (garis bawah dari penulis).

Dalam hal seseorang dianggap tidak memenuhi persyaratan administrasi dan tidak lolos verifikasi sebagaimana dimaksud pada angka 2 diatas, maka pemohon tersebut berhak untuk mendapatkan *hearing* atau pertemuan dengan USCIS untuk mengajukan pembelaan atas ditolaknya permohonan yang telah diajukan. Proses *hearing* akan menghasilkan keputusan diteruskan atau tidaknya permohonan naturalisasi dari pemohon tersebut.³⁷ Setiap orang yang bermaksud mengajukan permohonan pewarganegaraan di Amerika Serikat wajib menunjukkan kemampuan untuk memahami Bahasa Inggris. Pemahaman tersebut ditunjukkan melalui kemampuan untuk dapat membaca, menulis dan berbicara dalam Bahasa Inggris minimum pada tingkat dasar.³⁸

Title 8 US Code, Section 312.1 yang mengatur mengenai *Literacy Requirements* menyatakan bahwa "*...no person shall be naturalized as a citizen of the United States upon his or her own application unless that person can demonstrate an understanding of the English language, including an ability to read, write and speak words in ordinary usage in English language.*"³⁹

Selain wajib untuk lulus dalam ujian kemampuan Bahasa Inggris, seorang yang sedang menjalani proses pewarganegaraan juga wajib untuk menyelesaikan ujian sejarah dan sistem pemerintahan Amerika Serikat. Hal ini adalah untuk memenuhi ketentuan sebagaimana diatur dalam Title 8 US Code Section 312.2 yang antara lain menyatakan bahwa setiap orang yang akan menjalani naturalisasi wajib untuk memiliki pemahaman fundamental mengenai sejarah dan sistem pemerintahan Amerika Serikat.⁴⁰

Seseorang yang telah memenuhi persyaratan dan telah lolos dari seluruh ujian dalam proses permohonan pewarganegaraan diwajibkan untuk

mengucapkan sumpah atau janji setia sebagai warga negara Amerika Serikat yang antara lain berisi pernyataan untuk:⁴¹ (a) mendukung Konstitusi; (b) meninggalkan sepenuhnya kesetiannya dari kekuasaan dan kedaulatan negara asalnya; (c) untuk mempertahankan Konstitusi dan hukum negara Amerika Serikat dari ancaman yang berasal dari dalam maupun luar negeri; (d) untuk memegang teguh kebenaran dan menghargai sesamanya; dan (e) ikut dalam usaha bela negara sesuai ketentuan yang berlaku.

C. Penutup

Beberapa permasalahan yang muncul seputar implementasi perolehan kewarganegaraan melalui proses pewarganegaraan di Indonesia antara lain adalah tidak adanya peraturan pelaksanaan yang secara spesifik mengatur tentang pemeriksaan substantif pewarganegaraan, keanggotaan institusi Tim Evaluasi yang bersifat tidak permanen dan tidak diatur dengan tegas, serta dasar hukumnya yang hanya didasarkan pada Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM No. M.HH.AH.10.01-23 tanggal 30 Maret 2011 tentang Permohonan Pewarganegaraan RI Pasal 8 dan Pasal 19 UU 12/2006.

Berdasarkan studi perbandingan yang dilakukan dengan sistem hukum Belanda dan Amerika Serikat, maka rekomendasi yang dapat diusulkan adalah perbaikan aspek regulasi dan non regulasi. Pendekatan Regulasi yang diusulkan adalah dengan membentuk Peraturan Presiden atau Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Tata Cara Pemeriksaan Permohonan Pewarganegaraan. Sedangkan pendekatan non regulasi yang dapat ditempuh adalah dengan perbaikan proses investigasi, merumuskan mekanisme *hearing* atau eksaminasi ulang, penyusunan standar uji Bahasa Indonesia serta standar uji kewarganegaraan.

37 Title 8 US Code Section 336.

38 <https://www.uscis.gov/policymanual/HTML/PolicyManual-Volume12-PartE-Chapter1.html#S-A>.

39 kewajiban tersebut tidak berlaku secara mutlak dikarenakan pada tahun 1994 Kongres juga menetapkan undang-undang yang memberikan dispensasi bagi orang tidak mampu memenuhi persyaratan dikarenakan permasalahan medis dan kesehatan sebagaimana diatur dalam The Immigration and Nationality Technical Corrections Act of 1994, Pub. L. 103-416 (October 25, 1994).

40 Title 8 US Code 312.2 (a) (2) mengatur bahwa "*(a) No person except as otherwise provided in this title shall hereafter be naturalized as a citizen of the United States upon his own application who cannot demonstrate- (2) a knowledge and understanding of the fundamentals of the history, and of the principles and form of government, of the United States.*"

41 Title 8 US Code Section 337 (a) (1) - (5)

Daftar Pustaka

Buku-Buku

Agus Ngadino, Orang Bangsa Indonesia Asli dalam Perspektif Hukum Kewarganegaraan, Simbur Cahaya No. 38 Tahun XIII Januari 2009.

Hans J. Morgenthau, *Politic among Nations*, the struggle of Power and Peace (7th Eds), Mc Graw Hill/Irwin, NY 2006

Markus Pohlmann, *et al* (Eds), 2013, *Citizenship and Migration in the Era of Globalization The Flow of Migrants and the Perception of Citizenship in Asia and Europe*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg.

Rainer Baubock, *et al* (Eds), 2006, *Acquisition and Loss of Nationality (Vol. I): Comparative Analyses: Policies and Trends in 15 European Countries*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Scott Blinder, *Citizenship and Naturalization in The UK: Trends in Data, Policy, And Theory*, University of Oxford, a presentation at the Institute of Public Affairs, Warsaw 30 October 2012.

Peraturan Perundang-Undangan dan Surat Edaran

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia

Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan

Peraturan Menteri Hukum dan HAM No.M.02-HL.05.06 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Menyampaikan Pernyataan Untuk Menjadi Warga Negara Indonesia.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM No.M.01-HL.03.01 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pendaftaran Untuk Memperoleh Kewarganegaraan RI Berdasarkan Pasal 41 dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan RI Berdasarkan Paasal 42 UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM 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 Nomor 22 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pendaftaran Anak Berkewarganegaraan Ganda dan Permohonan Fasilitas Keimigrasian.

Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM No. M.HH.AH.10.01-23 tanggal 30 Maret 2011 tentang Permohonan Pewargaraan RI Pasal 8 dan Pasal 19 UU No. 12/2006

Peraturan Negara Lain dan Konvensi

The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002

US Constitution

EU Council Directive

1933 Montevideo Convention

Rijkswet op het Nederlanderschap (Undang-undang Kewarganegaraan Belanda)

US Immigration and Nationality Act

The Nationality Act of 1940

The Immigration and Nationality Technical Corrections Act of 1994.

