

Hak atas Kewarganegaraan bagi Anak dari Transit Migran yang Lahir di Indonesia¹

Ratu Durotun Nafisah²

Abstrak

Indonesia menjadi daya tarik bagi para transit migran, diantaranya termasuk pengungsi dan pencari suaka. Ketidakpastian lama tinggal mereka selama di Indonesia memaksa sebagian diantaranya untuk menikah dan melahirkan anaknya di Indonesia. Melalui asas *ius soli* terbatas yang dianut UU No. 12/2006, anak-anak transit migran yang lahir di Indonesia dari orang tua tanpa kewarganegaraan dan orang tua yang tidak jelas status kewarganegaraannya berhak atas status kewarganegaraan Indonesia. Berdasarkan penelitian yang dilakukan penulis terhadap anak dari pengungsi Rohingya, ditemukan bahwa asas *ius soli* terbatas tidak berjalan dalam praktik, anak-anak transit migran yang lahir di Indonesia seperti halnya Rohingya justru berada pada kondisi tanpa kewarganegaraan yang diturunkan oleh kedua orang tuanya. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat kekosongan produk hukum untuk melaksanakan asas *ius soli* terbatas, sehingga sekalipun seorang anak berhak atas status WNI, ia tidak memiliki legitimasi secara hukum untuk mendudukan haknya. Selain itu, akar permasalahan berada pada rigidnya politik hukum keimigrasian Indonesia yang bersifat selektif sehingga kurang memandang adanya kebutuhan dalam mengelola urusan transit migran, termasuk kepentingan anak mereka atas pencatatan kelahiran dan perolehan status kewarganegaraan.

Kata Kunci: hak atas kewarganegaraan, orang tanpa kewarganegaraan, orang yang tidak jelas status kewarganegaraannya, Rohingya, transit migran.

Right to Nationality of Transit Migrant's Children Born in Indonesia

Abstract

Indonesia is a transit-migrant magnet state for many of refugees and asylum seekers. The uncertainty of transit duration forced these migrants to married and born their children in Indonesia. Under jus soli principle in Law Number 12 year 2006, children of transit migrants born from stateless and unknown nationality parents in Indonesia are automatically an Indonesian citizen. However, the research conducted towards children of Rohingya refugees born in Indonesia has shown that none of them were granted Indonesian citizenship status. This paper argues that the absence of specific regulation has made it impossible to fully implement the jus soli principle, hence even if many children are eligible to gain Indonesian citizenship, they do not have any legal instrument to legitimate the rights that is entitled to them. Moreover, the grass root problem of the issue is the rigid and selective implementation of Indonesia's immigration policy who are not friendly towards transit migrant. Hence, the government were lacking of interest to fulfill their needs, including their children right to birth registration and nationality.

Keywords: right to nationality, Rohingya, stateless, transit migrant, unknown nationality.

¹ Substansi tulisan ini berasal dari Penelitian Tugas Akhir penulis di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran pada tahun 2018 yang berjudul "Penerapan Asas *Ius Soli* Terbatas terhadap Anak dari Pengungsi Rohingya yang Lahir di Indonesia". Penulis berterimakasih kepada Prof. Susi Dwi Harijanti, S.H, LL.M, Ph.D dan Bilal Dewansyah S.H, M.H sebagai pembimbing penulis yang memberikan arah dan masukan dalam proses penelitian ini.

² S1 Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran.

A. Pendahuluan

Pada tahun 2017, Indonesia setidaknya menjadi tuan rumah bagi 14.000 pengungsi dan pencari suaka.³ Mayoritas dari mereka

tidak menjadikan negara ini sebagai tujuan, namun hanya tempat untuk singgah sementara sebelum pergi ke negara yang mereka anggap ideal dalam memenuhi kebutuhan pengungsi, seperti Australia dan Amerika.⁴ Bahkan, banyak dari mereka yang tidak berencana sama sekali untuk singgah di Indonesia, namun terpaksa untuk tinggal karena kapal yang mereka gunakan menuju Australia tertangkap di kedaulatan laut Indonesia.⁵

Karakteristik dari pengungsi dan pencari suaka di Indonesia tersebut membuat mereka dijuluki sebagai 'transit migran' yang dianggap akan tinggal di Indonesia untuk sementara waktu sebelum mereka dialihkan ke negara ketiga (*resettlement*) apabila status pengungsi mereka diterima atau dikembalikan ke negara asal apabila permohonan status pencari suaka dan pengungsi mereka ditolak.⁶ Sebagai negara yang tidak meratifikasi *Refugee Convention 1951*, Indonesia memang tidak memiliki model perlindungan bagi pengungsi yang memungkinkan mereka untuk menetap secara permanen dan berintegrasi dengan masyarakat, sehingga kebijakan yang dikehendaki mengarahkan Indonesia menjadi 'transit state' atau negara transit bagi para pengungsi dan pencari suaka.⁷ Konsekuensi dari itu, peran dalam pengelolaan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia terbilang minimal. Penetapan status pengungsi di Indonesia dilakukan oleh United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), adapun

pendanaan kebutuhan para pengungsi juga sebagian besar ditanggung oleh organisasi-organisasi internasional, seperti UNCHR sendiri beserta International Organization of Migration (IOM).⁸

Meski para pengungsi diharapkan tinggal hanya untuk sementara waktu, namun pada faktanya mereka dapat tinggal di Indonesia dalam waktu yang terbilang sangat lama untuk kategori 'transit', yakni sekitar 7 hingga 9 tahun.⁹ Ketidakpastian kapan waktu *resettlement* ke negara ketiga serta konflik yang berkepanjangan di negara asal memaksa mereka untuk tinggal di Indonesia lebih lama dari yang diharapkan.¹⁰ Jangka waktu tinggal di Indonesia yang panjang dan tidak menentu dihadapkan dengan usia mereka yang semakin tua membuat banyak diantaranya yang memutuskan untuk menikah di Indonesia dengan sesama transit migran hingga berkeluarga dan melahirkan anaknya di Indonesia.

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan di *Community House IOM* yang terletak di Hotel Pelangi, Medan, terdapat total 28 anak dari 15 pasangan pengungsi Rohingya di *Community House* tersebut yang melahirkan anaknya di Indonesia.¹¹ Hal ini menimbulkan polemik, sebab para pengungsi Rohingya merupakan orang tanpa kewarganegaraan (*stateless*) atau setidaknya orang yang tidak jelas status kewarganegaraannya (*unknown nationality*),¹² sehingga anak yang dilahirkan dari kelompok tersebut terancam berstatus tanpa kewarganegaraan. Bukan hanya pengungsi Rohingya, namun transit migran lain dapat pula dikategorikan sebagai salah satu dari

³ UNHCR, "Direktorat Jenderal Imigrasi dan UNHCR Bersama – sama Memperingati Empat Dasawarsa Melindungi Pengungsi di Indonesia", <http://www.unhcr.org/id/wp-content/uploads/sites/42/2017/05/WRD-Siaran-Pers-24072017.pdf>, diunduh 8 Juli 2018.

⁴ Antje Missbach, *Troubled Transit: Asylum Seekers Stuck in Indonesia*, Singapore: ISEAS-Yusuf Ishak Institute, 2015, hlm. 7.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, hlm. 29

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, hlm. 119.

⁹ Berdasarkan keterangan pengungsi Rohingya bernama Zohir Ahmad dan Syaifullah pada sesi wawancara tanggal 16 Mei 2018; Berdasarkan keterangan pengungsi Rohingya bernama Qabir Ahmed pada sesi wawancara tanggal 16 Mei 2018.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Berdasarkan keterangan petugas *Community House IOM* Hotel Pelangi Medan bernama Rohanah pada sesi wawancara tanggal 16 Mei 2018.

¹² Human Rights Watch, "Discrimination in Arakan", <https://www.hrw.org/legacy/reports/2000/burma/burm005-02.htm>, diakses 09 Januari 2018.

stateless atau *unknown nationality*. Terutama para pengungsi yang datang dari Timur Tengah yang kehilangan dokumen untuk membuktikan status kewarganegaraannya akibat konflik di negara asal, kewarganegaraan dari para pengungsi tersebut dapat saja tidak diketahui atau tidak jelas.

Mengacu pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan (UU No. 12/2006), kondisi tanpa kewarganegaraan dari seorang anak pengungsi yang lahir di Indonesia sesungguhnya dapat dicegah melalui penerapan dari asas *ius soli* terbatas. Berdasarkan penjelasan UU No. 12/2006, diterangkan bahwa asas *ius soli* terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan negara tempat kelahiran, yang diberlakukan terbatas bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang. Makna dari kata “terbatas” dalam hal ini yaitu kewarganegaraan Indonesia hanya dapat diberikan secara limitatif untuk tujuan menghindarkan seorang anak menjadi orang tanpa kewarganegaraan.¹³

Manifestasi dari asas *ius soli* terbatas dalam UU No. 12/2006 terlihat pada ketentuan dalam Pasal 4 huruf i, j dan k, yang pada intinya menerangkan bahwa Warga Negara Indonesia (WNI) adalah anak yang lahir di wilayah Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya; anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui; dan anak yang lahir di wilayah Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya. Ketentuan tersebut tidak hanya menggambarkan asas *ius soli* terbatas, namun juga perwujudan dari prinsip anti *apatride* sebagai prinsip hukum kewarganegaraan

Indonesia,¹⁴ dianutnya prinsip ini menciptakan komitmen bahwa hukum kewarganegaraan Indonesia harus mencegah segala ketentuan atau keadaan yang menyebabkan timbulnya *apatride* atau kondisi tanpa kewarganegaraan.¹⁵

Berdasarkan penjelasan di atas, penelitian ini bermaksud mencari tahu dua hal yakni, (1) sejauh mana peraturan perundang-undangan di Indonesia mengakomodasi penerapan asas *ius soli* terbatas bagi anak yang lahir dari orang tua *stateless* dan *unknown nationality*, seperti halnya para transit migran, serta (2) bagaimana penerapan asas *ius soli* terbatas bagi anak yang lahir di Indonesia dari transit migran yang tidak memiliki kewarganegaraan dan tidak jelas status kewarganegaraannya.

B. Hak Atas Kewarganegaraan

1. Hak atas Kewarganegaraan sebagai Hak Asasi Manusia

Dalam bukunya *The Origins of Totalitarianism*, Arendt menerangkan bahwa pengungsi tergolong ke dalam kelompok yang sangat rentan untuk menjadi *stateless*.¹⁶ Hal ini disebabkan para pengungsi biasanya adalah kelompok minoritas yang tidak diakui sebagai warga negara oleh negara tempat tinggalnya, sebaliknya mereka dikucilkan dan menerima berbagai bentuk persekusi yang membuatnya terpaksa lari ke negara lain dengan kondisi tanpa kewarganegaraan.¹⁷

Kelompok Yahudi di Jerman misalnya, Hitler melalui kebijakannya menyatakan bahwa mereka adalah *nonrecognized minority* atau minoritas yang tidak diakui, kebijakan tersebut membuat kelompok Yahudi di Jerman kehilangan kewarganegaraannya dan

¹³ Susi Dwi Harijanti (et.al), “Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia”, Laporan Penelitian Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2007, hlm. 120.

¹⁴ Bagir Manan, *Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam UU No. 12 tahun 2006*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hlm. 9-10.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism New Addition with Added Prefaces*, San Diego: Harcourt Brace & Company, 1979, hlm. 278.

¹⁷ *Ibid.*

menjadi *stateless*.¹⁸ Kiranya hal tersebut pula yang dialami para pengungsi Rohingya, mereka berakhir *stateless* karena hukum kewarganegaraan Myanmar yang diskriminatif.¹⁹

Hannah Arendt menerangkan bahwa hak atas kewarganegaraan menjadi hak kunci dari seluruh HAM. Hal ini dilatarbelakangi eksistensi negara sebagai organisasi politik yang berwenang untuk mengelola, mengatur, menentukan segala urusan dalam ruang lingkup kewenangannya, termasuk terhadap kelompok masyarakat dan individu yang berada di dalamnya.²⁰ Sejalan dengan itu, Ronald Dworkin berpendapat bahwa "*the world found nothing sacred in the abstract nakedness of being human*", bahwa menjadi 'manusia' saja tidak cukup, 'manusia' membutuhkan rekognisi sebagai *social clothing* untuk diakui sebagai *person* atau individu yang mengemban hak dan kewajiban tertentu.²¹ Konstruksi berfikir tersebut berujung pada suatu penilaian bahwa pemenuhan HAM sangat bergantung pada kehendak negara sebagai otoritas tertinggi yang secara formal mengatur kehidupan warga negara, sehingga lahirlah konsep hak atas kewarganegaraan sebagai hak untuk mendapatkan segala hak (*right to have rights*).²²

Dalam konsep Arendt berkaitan dengan *right to have rights*, Seyla Benhabib menafsirkan makna "right" yang pertama bersifat moral imperatif yakni bahwa semua orang perlu untuk diakui sebagai anggota suatu organisasi politik, dalam kata lain

menjadi warga negara.²³ Sementara itu, "rights" kedua melahirkan dua implikasi, yakni pertama, ketika seseorang telah menjadi warga negara maka ia dapat mengklaim hak-hak tertentu dalam ranah hak sipil, politik dan sosial,²⁴ serta kedua, adanya kewajiban negara sebagai penjamin pemenuhan hak-hak tersebut.²⁵ Dengan demikian, seseorang tidak dapat dibiarkan *stateless* karena ia akan kehilangan kapasitas untuk menikmati hak-hak esensial bagi hidupnya.

2. Hak atas Kewarganegaraan bagi Anak

Anak sendiri merupakan subjek khusus dalam menikmati hak atas kewarganegaraan, sehingga dikenal adanya istilah *children's right to a nationality*.²⁶ Adanya kebutuhan khusus untuk mengatur hak atas kewarganegaraan bagi anak dalam kaca mata hukum dilatarbelakangi eksistensi dari prinsip yang terbaik bagi anak.²⁷

Menurut Vanessa Pupavac, anak ditempatkan sebagai subjek khusus untuk mendapatkan hak atas kewarganegaraan didasari sifatnya sebagai individu yang rentan.²⁸ Berbeda dengan orang dewasa, anak lebih mudah untuk menjadi subjek dari berbagai tindakan penyalahgunaan dan kekerasan yang dilakukan oleh subjek yang lebih superior dari mereka.

¹⁸*Ibid*, hlm. 289-290.

¹⁹ Ayelet Shchar, "Earned Citizenship: Property Lessons for Immigration Reform", *Yale Journal of Law and the Humanities*, Volume 23, Issue 1, 2011, hlm. 115.

²⁰ Hannah Arendt, *Op.Cit*, hlm. 301.

²¹ Political Studies Association, "Recognising Recognition: Hannah Arendt on (the Right to Have) Rights", https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/988_509.pdf, diunduh 23 Mei 2018.

²² Veera Ilona Iija, "An Analysis of the Concept of Citizenship: Legal, Political and Social Dimensions", *Master's Thesis in Faculty of Social Sciences Social and Moral Philosophy*, University of Helsinki, 2011, hlm. 17.

²³ Seyla Benhabib, "The Right to Have Rights in Contemporary Europe", Yale University, 2005, hlm.6, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.538.1742&rep=rep1&type=pdf>, diakses 23 Mei 2018.

²⁴ *Ibid*.

²⁵ *Ibid*.

²⁶ Open Society Justice Initiative, "Children's right to a nationality", <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/RelatedMatters/OtherEntities/OSJIChildrenNationalityFactsheet.pdf>, diakses 24 Mei 2018.

²⁷ European Council on Refugees and Exiles, "The Right To A Nationality Of Refugee Children Born In The Eu And The Relevance Of The Eu Charter Of Fundamental Rights", 2017, hlm. 4, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/refugee-children-nationality-LEAP-leaflet.pdf>, diakses 23 Mei 2018.

²⁸ Jo Boyden & Jason Hart, "The Statelessness of the World's Children", *Children & Society*, Volume 21, 2007, hlm. 242.

Selain itu, menurut Jacqueline Bhabha, anak merupakan subjek yang dipandang dependen, ia belum memiliki kapasitas untuk

secara penuh memperjuangkan sendiri hak-haknya.²⁹ Oleh karena itu, dalam Laporan *Status of the Convention of the Rights of the Child*,³⁰ dijelaskan bahwa delapan tahun pertama dari kehidupan seorang anak adalah tahapan yang paling krusial untuk perkembangannya, lebih lanjut diterangkan bahwa kewarganegaraan sebagai bagian dari identitas anak akan berperan penting untuk mendorong perkembangan anak tersebut.³⁰

C. Analisis Yuridis terhadap Penerapan Asas *Ius soli* Terbatas bagi Anak yang Lahir dari Orang Tua *Stateless* dan *Unknown Nationality* di Indonesia

1. Polemik Ketiadaan Pengertian Resmi dari *Stateless* dan *Unknown Nationality*

Sebelumnya, telah diterangkan bahwa asas *Ius soli* terbatas diwujudkan dalam pengaturan Pasal 4 huruf i, j dan k UU No. 12/2006. Berdasarkan ketentuan tersebut, terdapat empat kategori utama yang termasuk ke dalam ruang lingkup asas ini.

Menurut Bagir Manan, keempat kategori asas tersebut memiliki makna yang berbeda-beda. Pertama, frasa “anak yang lahir di Indonesia dari orang tua yang tidak jelas status kewarganegaraannya” bermakna bahwa seorang anak dipastikan lahir di Indonesia namun terdapat ketidakpastian terkait status kewarganegaraan orang tuanya apakah WNI atau WNA, mengindikasikan pula bahwa keberadaan orang tua dari anak diketahui.³¹ Kedua, frasa “anak yang ditemukan di Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui” bermakna bahwa

seorang anak ditemukan namun tidak dapat dipastikan lahir di Indonesia atau tidak.³² Ketiga, frasa “anak yang lahir di Indonesia dari orang tua tanpa kewarganegaraan” bermakna

bahwa seorang anak dipastikan lahir di Indonesia dari orang tua tanpa kewarganegaraan, mengindikasikan pula bahwa keberadaan orang tua dari anak diketahui.³³ Keempat, frasa “anak yang tidak diketahui keberadaan orang tuanya” bermakna bahwa seorang anak dipastikan lahir di Indonesia namun keberadaan orang tuanya tidak diketahui.³⁴

Meski keempatnya memiliki makna tersendiri, masing-masing kategori di atas mendapat keterangan “cukup jelas” dalam bagian Penjelasan UU No. 12/2006, artinya pembentuk undang-undang memandang norma tersebut bermakna jelas sehingga tidak perlu ditafsirkan lebih lanjut. Padahal, apabila melihat analisis dari Bagir Manan, tiap kategori memiliki arti khusus tertentu yang terbilang cukup kompleks untuk dipahami, terutama istilah “orang tanpa kewarganegaraan” dan “orang yang tidak jelas status kewarganegaraannya” yang tidak dapat dimengerti secara langsung maknanya.

Kedua istilah tersebut tidak pula diberi pengertian dalam bagian Ketentuan Umum yang lazimnya mengatur batasan atau definisi dari suatu istilah.³⁵ Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12/2011) menerangkan bahwa apabila suatu kata atau istilah hanya digunakan satu kali, namun kata atau istilah itu diperlukan pengertiannya untuk suatu bab, bagian atau paragraf tertentu, kata atau istilah itu perlu diberi definisi.³⁶ Pada

²⁹ Jacqueline Bhabha, “Arendt’s Children: Do Today’s Migrant Children Have Right to Have Rights?”, *Human Rights Quarterly*, Volume 31, 2009, hlm. 449.

³⁰ European Network on Statelessness, “Preventing Childhood Statelessness in Europe: Issues, Gaps and Good Practices”, <https://www.statelessness.eu/resources/preventing-childhood-statelessness-europe-issues-gaps-and-good-practices>, diakses 14 Februari 2018.

³¹ Bagir Manan, *Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam UU No. 12 tahun 2006*, Op.Cit, hlm. 76.

³² *Ibid*, hlm. 77.

³³ *Ibid*.

³⁴ *Ibid*, hlm. 78.

³⁵ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Yogyakarta: PT. Kanisius, 2007, hlm. 122.

³⁶ Bagian Ketentuan Umum Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

dasarnya, meskipun istilah “orang tua tanpa kewarganegaraan” dan “orang tua tidak jelas status kewarganegaraannya” hanya digunakan satu kali di dalam UU No. 12/2006, namun sangat penting untuk memberi

pengertian resmi dari pembentuk undang-undang atas istilah-istilah tersebut.

Pengertian dari orang tanpa kewarganegaraan dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (1) *Stateless Convention 1954* yang menerangkan bahwa “orang tanpa kewarganegaraan” adalah orang yang tidak diakui sebagai warga negara berdasarkan hukum negara manapun. Menurut pendapat *International Law Commission*, definisi tersebut telah berstatus sebagai hukum kebiasaan internasional.³⁷ Meskipun demikian, statusnya sebagai hukum kebiasaan internasional tidak mampu memberi banyak pengaruh bagi penerapan asas *ius soli* terbatas jika ia tidak secara tegas diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Menurut Simon Butt, Indonesia tidak mengatur mengenai status dari hukum internasional dalam hukum nasionalnya, adapun yang diatur hanyalah mengenai prosedur pengadopsian perjanjian internasional, sedangkan sumber hukum internasional lain termasuk hukum kebiasaan internasional tidak mendapat kepastian atas sejauh mana legitimasinya di Indonesia.³⁸

Begitupun dalam konteks pengertian dari “orang tanpa kewarganegaraan”, disebabkan tidak ada satupun produk hukum di Indonesia yang secara resmi memberikan pengertian terhadap istilah tersebut, pengertian dalam *Stateless Convention 1954* yang secara resmi

diakui sebagai hukum kebiasaan internasional tidak memberi dampak hukum apapun bagi efektivitas penerapan asas *ius soli* terbatas di Indonesia.

Bukan hanya definisi *stateless* yang luput untuk diatur oleh UU No. 12/2006, namun juga definisi dari *unknown nationality*. Istilah *unknown nationality* dapat didefinisikan

sebagai orang yang memiliki kewarganegaraan namun status kewarganegaraannya tersebut tidak diketahui atau belum dapat dipastikan.³⁹ Hal ini dimungkinkan karena permasalahan teknis yang membuat ia kesulitan untuk membuktikan kewarganegaraannya.

Absennya definisi *stateless* dan *unknown nationality* di dalam UU No. 12/2006 justru memberi kebingungan serta ketidakpastian terhadap apakah seorang anak yang lahir di Indonesia dapat diberikan status kewarganegaraan berdasarkan Pasal 4 huruf i atau k undang-undang tersebut. Ketidakpastian muncul dalam hal terkualifikasi atau tidaknya orang tua dari anak sebagai orang tanpa kewarganegaraan atau orang yang tidak jelas status kewarganegaraannya. Kondisi *stateless* dan *unknown nationality* bukanlah suatu hal yang langsung dapat diidentifikasi seketika saat kita melihat seseorang, untuk membuktikannya, dibutuhkan proses validasi, hal ini dikenal dengan *citizenship determination procedure* atau *stateless determination procedure*. Adapun proses validasi tersebut akan mustahil untuk dilakukan tanpa adanya acuan berupa definisi resmi sebagai standar utama dari seluruh proses. Di Inggris misalnya, pengertian *stateless* di dalam *Stateless Convention 1954* merupakan *standar of proof* atau standar pembuktian di dalam proses *stateless determination procedure*.⁴⁰

³⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), “Guidelines on Statelessness No. 1: The definition of “Stateless Person” in Article 1(1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons”, 2012, HCR/GS/12/01, <http://www.refworld.org/docid/4f4371b82.html>, diakses 14 Mei 2018.

³⁸ Simon Butt, “The Position Of International Law within the Indonesian Legal System”, *Emory International Law Review*, Volume 28, Issue 1, 2014, hlm. 3.

³⁹ Bagir Manan, *Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam UU No. 12 tahun 2006*, Op.Cit, hlm. 76.

⁴⁰ Home Office Staff, “Asylum Policy Instruction Statelessness and applications for leave to remain”, hlm. 15, <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/s>

Ketiadaan pengertian resmi dari kedua istilah di atas tidak hanya menciptakan kesulitan untuk mengidentifikasi orang tua yang dimaksud oleh Pasal 4 huruf i dan k UU No. 12/2006, namun lebih dari itu, hal tersebut menciptakan ketidakjelasan dalam peraturan pelaksana yang hendaknya mengatur syarat dan prosedur dalam penerapan asas *ius soli* terbatas.

Sebagai manifestasi dari asas *ius soli* terbatas, Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU No. 23/2006) serta Pasal 52 ayat (4) dan Pasal 58 Peraturan Presiden No. 25 tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil (Perpres No. 25/2008) hanya mengatur pencatatan kelahiran bagi anak yang tidak diketahui asal usulnya atau keberadaan orang tuanya. Hal ini jelas problematik sebab ruang lingkup dari asas *ius soli* terbatas yang dikehendaki oleh UU No. 12/2006 tidak hanya terbatas kepada kedua anak yang demikian, namun juga termasuk anak yang lahir di Indonesia dari orang tua tanpa kewarganegaraan dan orang tua yang tidak jelas status kewarganegaraannya.

Istilah “anak yang tidak diketahui asal-usulnya” dan “anak yang tidak diketahui keberadaannya” sama-sama mensyaratkan bahwa orang tua dari anak haruslah tidak diketahui atau tidak dikenali.⁴¹ Prasyarat demikian bersifat *self-evident*, ia tidak perlu ditafsirkan lebih lanjut untuk dapat dipahami maknanya pun pembuktiannya juga relatif mudah. Bertolak belakang dengan makna dari istilah “orang tua tanpa kewarganegaraan” dan “orang tua tidak jelas status kewarganegaraannya”.⁴² Kembali mengacu pada pendapat Bagir Manan, kedua istilah tersebut sama-sama memiliki makna diketahuinya keberadaan dari orang tua⁴³ sehingga diperlukan tindakan proaktif dari

negara untuk memastikan apakah orang tua dari anak terqualifikasi ke dalam subjek yang dimaksud oleh undang-undang. Namun dalam hal ini, peraturan pelaksana akan kesulitan untuk memformulasikan ketentuan yang lebih mendetail tanpa adanya pengertian resmi terlebih dahulu dari undang-undang terhadap istilah yang dimaksud. Oleh karena itu, absennya pengertian dari “orang tua tanpa kewarganegaraan” dan “orang tua tidak jelas status kewarganegaraannya” di dalam UU No. 12/2006 berdampak pada luputnya

pengaturan pencatatan kelahiran bagi anak tersebut di dalam berbagai peraturan.

2. Pengaturan Syarat dan Prosedur dalam Penerapan Asas *ius soli* Terbatas yang Parsial

UU No. 23/2006 secara parsial hanya mengatur mengenai pencatatan kelahiran anak yang tidak diketahui asal-usulnya atau keberadaan orang tuanya. Syarat dan prosedur tersebut tidak dapat diterapkan bagi anak yang lahir di Indonesia dari orang tua *stateless* dan *unknown nationality*. Dari segi syarat, Pasal 28 ayat (1) UU No. 23/2006 dan Pasal 52 ayat (4) Perpres No. 25/2008 mensyaratkan adanya laporan orang yang menemukan dilengkapi BAP dari kepolisian. Sementara itu, dari segi prosedur, Pasal 58 Perpres No. 25/2008 mengatur yaitu pertama, pelapor/pemohon mengisi formulir surat keterangan kelahiran dengan menyertakan BAP Kepolisian kepada Instansi Pelaksana dan kedua, Pejabat Pencatatan Sipil pada Instansi Pelaksana mencatat dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.

Syarat dan prosedur di atas relevan diterapkan bagi pencatatan kelahiran anak yang ditemukan dan tidak diketahui keberadaan orang tuanya, sebab kemungkinan besar anak tersebut merupakan korban tindak pidana yang secara sengaja dibuang atau diculik sehingga termasuk ke dalam permasalahan keamanan publik yang membutuhkan peran penyelidikan dari Kepolisian. Namun syarat dan prosedur tersebut tidak dapat diterapkan bagi

system/uploads/attachment_data/file/501509/Statelessness_AI_v2.0_EXT_.pdf, diakses 27 Juni 2018.

⁴¹ *Loc.Cit.*

⁴² *Ibid.*, hlm. 76.

⁴³ *Ibid.*

pencatatan kelahiran anak yang lahir di Indonesia dari orang tua *stateless* dan *unknown nationality*, karena fenomena adanya anak yang lahir demikian bukanlah permasalahan keamanan yang membutuhkan peran dari Kepolisian. Adanya orang tua *stateless* dan *unknown nationality* yang melahirkan anaknya di Indonesia bukanlah suatu tindak pidana, pun identitas dan keberadaan orang tuanya dapat diketahui.

Perolehan status WNI melalui asas *ius soli* terbatas pada prinsipnya bersifat otomatis

seperti halnya melalui asas *ius sanguinis* atau yang dikenal dengan *original acquisition*.⁴⁴ Meski demikian, perolehan kewarganegaraan secara *ius soli* terbatas tidak dapat dikatakan sepenuhnya otomatis, karena perlu tahapan prosedural tertentu agar seorang anak memperoleh bukti berupa akta kelahiran yang menerangkan bahwa ia berkewarganegaraan Indonesia. Sebab tanpa adanya dokumen hukum yang mensahkan status kewarganegaraannya, seorang anak tidak akan mampu mengklaim hak-hak nya sebagai warga negara. Misalnya, pemberian status kewarganegaraan kepada anak yang lahir dari orang tua *stateless* dan *unknown nationality* di Finlandia hanya dapat dilakukan setelah *citizenship determination procedure* mampu memastikan status kewarganegaraan dari orang tua, kemudian baru dapat diputuskan terkualifikasi atau tidaknya anak tersebut untuk memperoleh kewarganegaraan Finlandia.⁴⁵ Dapat dilihat bahwa negara yang menganut asas *ius soli* terbatas secara otomatis seperti Finlandia sekalipun tetap mengatur alur prosedural yang harus ditempuh dalam penerapan asas *ius soli* terbatas.

Dapat dibayangkan apabila pengaturan yang bersifat prosedural tersebut tidak ada, maka yang akan terjadi adalah seperti di

Indonesia saat ini, dimana kita tidak dapat mengidentifikasi apakah seorang anak berhak atas status kewarganegaraan secara otomatis melalui asas *ius soli* terbatas. Implikasinya, anak yang seharusnya berhak justru dapat berakhir *stateless* karena ketiadaan pengaturan prosedural tersebut.

D. Penerapan Asas *ius soli* Terbatas terhadap Anak yang Lahir dari Transit Migran di Indonesia

1. Studi Kasus terhadap Status Kewarganegaraan Anak dari Pengungsi Rohingya

Pengungsi Rohingya merupakan transit migran yang secara resmi dianggap sebagai *de jure stateless* oleh UNHCR dan berbagai ahli hukum internasional.⁴⁶ Dengan demikian, akan relevan apabila status kewarganegaraan anak pengungsi Rohingya yang lahir di Indonesia dijadikan sampel untuk menggambarkan bagaimana penerapan asas *ius soli* terbatas di Indonesia bagi para transit migran yang berstatus *stateless* atau *unknown nationality*.

Berdasarkan wawancara yang penulis lakukan terhadap para pengungsi Rohingya di *Community House* IOM Hotel Pelangi, Medan, terdapat 28 anak berusia rata-rata 3-4 tahun yang lahir dari pasangan pengungsi Rohingya tidak memiliki akta kelahiran atau dokumen hukum apapun yang mensahkan status kewarganegaraan Indonesia.⁴⁷ Mereka hanya memiliki surat keterangan lahir yang didapatkan dari Rumah Sakit dimana mereka dilahirkan.⁴⁸

Idealnya suatu negara memiliki dokumen khusus untuk mensahkan status kewarganegaraan yang terpisah dengan akta

⁴⁴ Paul Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1979, hlm. 95.

⁴⁵ UNHCR, *Mapping Statelessness in Finland*, Stockholm: UNHCR Regional Representation for Northern Europe, 2014, hlm. 29-28.

⁴⁶ Human Rights Watch, "Discrimination in Arakan", *Loc.Cit.*

⁴⁷ Berdasarkan keterangan petugas *Community House* IOM, Hotel Pelangi, Medan pada sesi wawancara tanggal 16 Mei 2018.

⁴⁸ Berdasarkan keterangan pengungsi Rohingya bernama Syaifullah dan Zohir Ahmad pada sesi wawancara tanggal 16 Mei 2018.

kelahiran.⁴⁹ Contohnya di Kanada, dokumen yang berfungsi khusus membuktikan status kewarganegaraan dikenal dengan *citizenship certificate*.⁵⁰ Meski idealnya seperti itu, dalam konteks Indonesia dokumen demikian tidak tersedia bagi anak yang memperoleh status WNI secara otomatis sejak lahir (*citizenship by birth*). Diperolehnya status WNI melalui pewarganegaraan misalnya akan dibuktikan dengan Petikan Keputusan Presiden yang mensahkan status kewarganegaraan

Indonesia,⁵¹ namun *citizenship by birth* di Indonesia menjadikan akta kelahiran sebagai dokumen resmi pertama yang menerangkan status seseorang sebagai WNI.⁵² Berbagai hak warga negara di Indonesia seperti jaminan pendidikan dan kesehatan juga hanya dapat diakses jika di dalam akta kelahiran dibuktikan seorang anak berstatus WNI. Oleh karena itu, dimiliki atau tidaknya akta tersebut oleh anak dari pengungsi Rohingya relevan untuk dijadikan ukuran kepemilikan status kewarganegaraan Indonesia.

Fakta saat ini menunjukkan bahwa anak-anak pengungsi Rohingya yang lahir di Indonesia tidak memiliki akta kelahiran sehingga berimplikasi pada tidak dimilikinya pula akses terhadap pendidikan sekolah dasar gratis atau jaminan kesehatan gratis sebagaimana WNI.⁵³ Beberapa dari mereka dapat menempuh pendidikan formal di sekolah swasta tetapi dengan biaya bulanan

dari IOM yang itupun sangat terbatas jumlahnya untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.⁵⁴

Absennya kepemilikan akta kelahiran serta tidak dimilikinya akses terhadap hak-hak warga negara membuktikan bahwa anak-anak tersebut tidak berstatus sebagai WNI. Padahal, melihat pada kondisi *stateless* dari kedua orang tuanya, seharusnya anak dari pengungsi Rohingya yang lahir di Indonesia terqualifikasi untuk memperoleh status WNI secara otomatis sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 4 huruf i atau k UU No. 12/2006.

2. Keterbatasan Peran Pemerintah dalam Penentuan Status Kewarganegaraan Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia

Salah satu hambatan utama dalam pemberian hak atas kewarganegaraan kepada anak dari pengungsi dan pencari suaka adalah keterbatasan peran Pemerintah dalam menentukan status kewarganegaraan para transit migran tersebut. Sebelum mengetahui apakah anak dari seorang transit migran berhak atas status WNI, maka perlu dipastikan terlebih dahulu apakah orang tua dari anak tersebut dianggap oleh Pemerintah sebagai *stateless, unknown nationality* atau WNA.

Dalam hal ini, penulis mewawancarai Kepala Seksi Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Medan mengenai status kewarganegaraan pengungsi Rohingya, pihak rudenim berpendapat bahwa ia tidak berwenang dalam mengakui status kewarganegaraan dari pengungsi sehingga tidak mengetahui pasti apa status kewarganegaraan pengungsi Rohingya.⁵⁵ Selain itu, penulis juga mendapat informasi dari perwakilan Dirjen Imigrasi Jambi bahwa pengungsi Rohingya yang ada di Indonesia saat ini dianggap berkewarganegaraan asing.⁵⁶ Terakhir, menurut Kepala Subdirektorat Status Keimigrasian dan Kewarganegaraan dari Direktorat Jenderal Imigrasi (Dirjen

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Government of Canada, "Documents we accept as proof of Citizenship", <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/canadian-citizenship/proof-citizenship/documents.html>, diakses 7 Juli 2018.

⁵¹ Pasal 7 ayat (1) PP No. 2/2007.

⁵² Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pedoman Percepatan Kepemilikan Akta Kelahiran Dalam Rangka Perlindungan Anak (Permen No. 6/2012) menjelaskan bahwa Akta Kelahiran adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh instansi pelaksana pencatatan sipil yang berisikan catatan resmi tentang tempat dan waktu kelahiran anak, nama anak dan nama orang tua anak, serta status kewarganegaraan anak.

⁵³ Berdasarkan keterangan pengungsi Rohingya bernama Qabir Ahmed pada sesi wawancara tanggal 16 Mei 2018.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Berdasarkan keterangan perwakilan Dirjen Imigrasi Jambi pada tanggal 05 Maret 2018.

Imigrasi), pengungsi Rohingya dapat dikatakan sebagai *stateless*.⁵⁷ Meskipun demikian, sampai saat ini pihak Dirjen Imigrasi belum mengetahui sikap resmi dari Pemerintah Pusat khususnya bagian Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum (Dirjen AHU) sebagai pihak yang berwenang dalam menentukan perolehan status kewarganegaraan, terkait apakah pengungsi Rohingya diakui secara formal sebagai *stateless* sehingga anak-anak mereka yang lahir di Indonesia dapat terqualifikasi sebagai WNI.⁵⁸

Berdasarkan penjelasan para narasumber di atas, terlihat bahwa tidak ada kesamaan

persepsi mengenai apakah pengungsi Rohingya dapat dianggap sebagai *stateless* atau setidaknya *unknown nationality*. Ketiadaan pengertian dari kedua istilah tersebut serta absennya pengaturan *citizenship determination procedure* di dalam hukum positif Indonesia terbukti dalam praktik telah memberi kebingungan kepada Pemerintah dalam memastikan status kewarganegaraan para pengungsi.

Fakta bahwa berbagai institusi Pemerintah saat ini tidak mengetahui betul mengenai status kewarganegaraan dari pengungsi Rohingya menggambarkan bahwa proses identifikasi kewarganegaraan yang dilakukan oleh pihak keimigrasian terhadap para pengungsi tidak maksimal. Hal ini dapat disebabkan porsi Imigrasi yang terbatas dalam mengelola pengungsi di Indonesia.⁵⁹ Pada *status quo* saat ini, UNCHR berperan sentral dalam melakukan proses penentuan status pengungsi (*refugee determination procedure*).⁶⁰ Namun, proses tersebut tidak dapat disamakan dengan *stateless determination procedure* yang berfungsi menentukan status *stateless*. Keduanya

menggunakan standar yang berbeda, dalam menentukan status pengungsi yang diperhatikan adalah kondisi *de facto* dari seseorang berdasarkan *Refugee Convention 1951*.⁶¹ Sementara itu, dalam menentukan kondisi *stateless*, standar yang dijadikan acuan adalah definisi *stateless* menurut *Stateless Convention 1954* yang menekankan pada kondisi secara *de jure*.⁶²

Oleh karena itu, penting kiranya Pemerintah memiliki mekanisme terpisah dari UNHCR untuk memastikan status kewarganegaraan para pengungsi, salah satunya dapat dilakukan dengan *stateless determination procedure* atau *citizenship determination procedure* yang nantinya dapat memutuskan apakah seorang pengungsi

berstatus *stateless, unknown nationality* atau WNA sehingga dapat dipastikan terqualifikasi atau tidaknya anak dari pengungsi yang melahirkan di Indonesia sebagai WNI.

3. Pengaruh Politik Hukum Keimigrasian Indonesia terhadap Penerapan Asas *Ius Soli* Terbatas bagi Anak dari Transit Migran

Dipilihnya pendekatan Indonesia sebagai negara transit tidak lepas dari dianutnya dua prinsip hukum keimigrasian Indonesia, yakni prinsip kebijakan selektif dan prinsip *non-immigrant state*. Prinsip kebijakan selektif menurut Bagir Manan bermakna bahwa fasilitas keimigrasian terhadap orang asing hendaknya memperhatikan kemanfaatannya bagi upaya pembangunan dan usaha mewujudkan kesejahteraan bagi bangsa Indonesia.⁶³ Prinsip ini diwujudkan dengan berbagai ketentuan syarat ketat yang harus dipenuhi oleh orang asing apabila hendak datang ke Indonesia.⁶⁴

⁵⁷ Berdasarkan keterangan Kepala Subdirektorat Status Keimigrasian dan Kewarganegaraan Dirjen Imigrasi pada sesi wawancara tanggal 22 Mei 2018.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Antje Missbach, *Op.Cit.*, hlm. 119.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 125.

⁶¹ Laura van Waas, "Nationality Matters: Statelessness Under International Law", *School Of Human Rights Research Series*, Volume 29, 2008, hlm. 20-21.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Bilal Dewansyah, "Perkembangan Politik Hukum dan Kebutuhan Hukum Keimigrasian Indonesia: Menjawab Sebagian, Melupakan Selebihnya", *Hassanuddin Law Review*, Volume 1, Issue 2, 2015, hlm. 149.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 148.

Penerapan dari prinsip tersebut secara rigid akan berpengaruh terhadap perolehan status WNI bagi anak pengungsi dan pencari suaka yang berstatus *stateless* dan *unknown nationality*. Perwakilan Dirjen Imigrasi dalam penjelasannya mengutip makna dari kebijakan selektif di dalam Penjelasan Undang – Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Imigrasi (UU No. 6/2011). Menurutnya, jika mengacu kepada UU tersebut, seharusnya pengungsi tidak diterima sebab pada prinsipnya hanya Orang Asing yang memberikan manfaat serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban umum yang diperbolehkan masuk dan berada di wilayah Indonesia, dimana pengungsi tidak termasuk kedalam kategori itu.⁶⁵ Adapun alasan mengapa sampai saat ini mereka diterima adalah karena pertimbangan

kemanusiaan dan HAM.⁶⁶ Perspektif kebijakan selektif tersebut tergambar dari pendapat pihak Rudenim Medan dan Dirjen Imigrasi yang menyatakan bahwa pengungsi Rohingya tidak dapat memperoleh kewarganegaraan Indonesia atas status orang tuanya sebagai pengungsi yang tidak memiliki berbagai dokumen hukum yang disyaratkan untuk memperoleh akta kelahiran, seperti Akta Nikah, Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP).⁶⁷

Penerapan syarat tersebut jelas tidak relevan, para pengungsi yang menikah di Indonesia tidak memiliki bukti pernikahan yang resmi dari negara, mereka bukan pula WNI yang memiliki KTP atau KK, sehingga berharap anak mereka memperoleh status WNI dengan prosedur tersebut merupakan hal yang tidak realistis. Terlebih, Pasal 4 huruf i dan k UU No. 12/2006 tidak mensyaratkan

seorang anak harus lahir dari perkawinan yang sah apabila orang tuanya adalah *stateless* atau *unknown nationality*, sehingga bukti perkawinan yang sah seharusnya tidak boleh dijadikan syarat dalam penerapan asas *ius soli* terbatas. Ketiadaan prosedur pencatatan kelahiran bagi anak yang lahir di Indonesia dari orang tua *stateless* dan *unknown nationality* membuat Pemerintah tidak memiliki pilihan selain menerapkan Perpres No. 25/2008 dengan memaksakan pengungsi Rohingya untuk menempuh prosedur dan syarat pencatatan kelahiran yang sama seperti halnya anak yang lahir dari orang tua WNI.

Persepsi bahwa pengungsi adalah orang asing yang tidak memberikan manfaat berdasarkan prinsip kebijakan selektif terlihat mengurangi insentif bagi Pemerintah dalam mengatur berbagai urusan administrasi para pengungsi yang sebenarnya menjadi hak mereka. Seperti misalnya hak untuk memiliki akta kelahiran yang seharusnya diperoleh

setiap anak tanpa memandang status keimigrasian dari orang tuanya serta hak atas kewarganegaraan bagi mereka yang lahir dari orang tua *stateless* dan *unknown nationality*. Selain itu, pendekatan sebagai negara transit yang secara konsisten dipilih oleh Indonesia melatarbelakangi minimnya peran pemerintah dalam mengelola urusan pengungsi. Ketidakteraturan persepsi dari Pemerintah mengenai apakah pengungsi Rohingya dianggap *stateless*, *unknown nationality* atau WNA dapat dipengaruhi oleh anggapan bahwa urusan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia merupakan tanggung jawab utama dari UNHCR.

Menurut Katelyn A. Horne, kurangnya produk hukum yang dapat secara efektif mengakomodasi penerapan asas *ius soli* tidak dapat dijadikan satu-satunya faktor kegagalan dalam penerapan asas tersebut.⁶⁸ Di Afrika Selatan misalnya,

⁶⁵ Berdasarkan keterangan Kepala Subdirektorat Status Keimigrasian dan Kewarganegaraan Dirjen Imigrasi pada sesi wawancara tanggal 22 Mei 2018.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Berdasarkan keterangan Seksi Penelaahan Status Subdirektorat Status Keimigrasian dan Kewarganegaraan Dirjen Imigrasi pada sesi wawancara tanggal 22 Mei 2018; Berdasarkan keterangan Kepala Seksi Rudenim Medan pada sesi wawancara tanggal 15 Mei 2018.

⁶⁸ Katelyn A. Horne, "Navigating Nationality: The Rights to Birth Registration and Nationality in Refugee Magnet States",

African National Congress yang terpilih pada tahun 1990 cenderung menciptakan narasi negatif dalam memandang arus migran ke negara tersebut, dimana yang diterapkan adalah “*security-oriented approach*” sehingga para pengungsi dipandang sebagai pihak yang harus secara ketat diawasi.⁶⁹ Selain itu, persepsi *xenophobic* dari Pemerintah juga berpengaruh dalam menimbulkan ketidaksukaan rakyat kepada pengungsi.⁷⁰ Sedangkan di Venezuela pendekatan restriktif terhadap pengungsi cenderung dilatarbelakangi alasan keamanan yang timbul dari ketakutan dampak persaingan ideologi, ekonomi dan teritori dengan Kolombia.⁷¹ Akibat dari itu, Horne menemukan bahwa anak yang lahir dari pengungsi dan pencari suaka di kedua negara tersebut kesulitan untuk dicatatkan

kelahirannya karena berbagai hambatan prosedural yang timbul dari status keimigrasian orang tuanya tersebut.⁷² Pendapat dari Horne mengindikasikan bahwa terdapat faktor non-yuridis yang menentukan politik hukum dari suatu negara dalam memandang pengungsi, dimana faktor tersebut yang selanjutnya secara psikologis membentuk pandangan Pemerintah di suatu negara mengenai perlu atau tidaknya pencatatan kelahiran anak dari transit migran diakomodasi.

Diperlukan redefinisi terhadap makna dari kebijakan selektif agar tidak memandang pengungsi dan pencari suaka sebagai orang asing yang “kurang menguntungkan”. Dengan itu, berbagai urusan administrasi mereka yang bersifat vital seperti pencatatan kelahiran dan perolehan status kewarganegaraan seharusnya menjadi perhatian Pemerintah.

Columbia Journal Of Transnational Law, Volume 3, Nomor 1, 2014, hlm. 148.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 148-149.

⁷² *Ibid.*, hlm. 117.

Kesadaran atas pentingnya kedua hal tersebut dibarengi dengan payung hukum yang jelas dalam penerapannya akan mendorong efektivitas penerapan asas *ius soli* terbatas.

Kedua, prinsip *non-immigrant state* saat ini menciptakan narasi bahwa Indonesia tidak mudah dalam memberikan status kewarganegaraan pada orang asing,⁷³ penerapan prinsip tersebut secara rigid tercermin dari fakta empiris yang penulis temukan dimana anak dari pengungsi Rohingya dianggap tidak berhak atas kewarganegaraan Indonesia karena status orang tuanya sebagai pengungsi yang tinggal di Indonesia tanpa melalui rezim izin imigrasi pada umumnya.⁷⁴ Pada saat ini terlihat belum adanya pemahaman yang solid dari Pemerintah bahwa seseorang dapat menjadi pengungsi dan *stateless* disaat yang sama

(*stateless refugees*).⁷⁵ Kegagalan memahami hal tersebut membuat anak dari pengungsi yang lahir di Indonesia lebih dilekatkan pada status orang tuanya sebagai pengungsi dan bukan sebagai *stateless*. Persepsi bahwa transit migran hanya dapat menjadi pengungsi atau pencari suaka akan berujung pada anggapan bahwa mereka dan anak-anaknya yang lahir di Indonesia hanya akan tinggal sementara dan tidak berhak atas status WNI. Padahal, status mereka sebagai *stateless* membuat anak dari para transit migran yang lahir di Indonesia berhak atas status WNI. Oleh karena itu, penting untuk memahami bahwa seorang transit migran, baik pengungsi atau pencari suaka dapat disaat yang sama menjadi *stateless*.

⁷³ Susi Dwi Harijanti (et.al), Op.Cit, hlm. 104.

⁷⁴ Berdasarkan keterangan Kepala Subdirektorat Status Keimigrasian dan Kewarganegaraan Dirjen Imigrasi pada sesi wawancara tanggal 22 Mei 2018; Berdasarkan keterangan Seksi Penelaahan Status Subdirektorat Status Keimigrasian dan Kewarganegaraan Dirjen Imigrasi pada sesi wawancara tanggal 22 Mei 2018; Berdasarkan keterangan Kepala Seksi Rudenim Medan pada sesi wawancara tanggal 15 Mei 2018.

⁷⁵ Syrian Nationality, "The link between refugees and statelessness Introduction", <http://www.syrianationality.org/pdf/link-between-refugees-statelessness.pdf>, diakses 8 Juli 2018.

Antje Missbach menjelaskan bahwa sikap Indonesia terhadap pengungsi merupakan *the politically half-hearted approach* atau politik setengah hati.⁷⁶ Menurutnya, Indonesia tidak pernah memiliki niat dari awal untuk menerima pengungsi dengan tangan terbuka.⁷⁷ Hal ini terbukti secara historis dari dahulu ketika fenomena pengungsi Indocina di Pulau Galang hingga saat ini dimana Pemerintah enggan untuk secara independen menyediakan dana atau infrastruktur dalam pengelolaan pengungsi.⁷⁸ Akibatnya, pengungsi yang berada di Indonesia tidak memperoleh berbagai kebutuhan dasar secara optimal baik di rumah detensi, *community house* atau sekalipun ketika mereka menjadi pengungsi mandiri.⁷⁹ Mereka diterima atas alasan HAM namun tidak dilindungi dan dipenuhi kebutuhannya secara maksimal.

Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri (Perpres No. 125/2016) hanya mengakomodasi solusi untuk repatriasi

sukarela dan *resettlement* ke negara ketiga tetapi tidak mengakomodasi *local integration*.⁸⁰ Tidak dikehendaknya *local integration* sebagai salah satu solusi akan sangat berkaitan dengan dianutnya prinsip *non-immigrant state* yang lebih ketat dalam memperbolehkan orang asing untuk bertempat tinggal dan memperoleh kewarganegaraan.⁸¹ Selain itu, Perpres No. 125/2016 tidak pula memberi kewenangan bagi Pemerintah dalam melakukan *refugee determination procedure*, hal tersebut negara serahkan kepada UNHCR.⁸² Bukan saja *assessment*, namun pengelolaan pengungsi

seperti tempat penampungan dan biaya bagi kebutuhan sehari-hari pengungsi pada praktiknya secara dominan dikelola UNHCR dan IOM.⁸³

Tren pada saat ini menunjukkan bahwa ketidakstabilan politik dan ekonomi di negara-negara anggota *Stateless Convention 1954* seperti Amerika, Australia dan Jerman cenderung membuat negara tersebut mengurangi penerimaan pengungsi yang berdampak pada menumpuknya banyak pengungsi di negara transit seperti Indonesia.⁸⁴ Menurut UNHCR, hanya terdapat 1% kemungkinan para pengungsi yang berada di Indonesia dapat ditransfer ke negara ketiga, mayoritas dari mereka harus siap untuk tinggal dalam kurun waktu yang terbilang lama dan tidak dapat diprediksi kapan berakhir.⁸⁵

Ketidapastian *resettlement* dan repatriasi membuat anak dari pengungsi dapat tinggal di Indonesia dalam kurun waktu yang sangat lama. Membiarkan mereka tumbuh di Indonesia sebagai orang tanpa

kewarganegaraan jelas tidak selaras dengan prinsip yang terbaik bagi anak. Dampak jangka panjang dari hal tersebut adalah mereka dapat menjadi individu yang tidak produktif dan tidak mampu bersaing di masa depan karena tidak memiliki akses yang optimal terhadap berbagai kebutuhan dasar untuk mengembangkan dirinya.

Kendala dari penerapan asas *ius soli* terbatas juga disebabkan karena dikecualikannya permasalahan *stateless* sebagai salah satu isu di bidang hukum keimigrasian. Istilah '*stateless*' tidak diakui secara resmi sebagai status keimigrasian oleh UU No. 6/2011 dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Hukum keimigrasian pada saat

⁷⁶ Antje Missbach, *Op.Cit.*, hlm. 173.

⁷⁷ *Ibid*

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 54 & 119.

⁷⁹ *Ibid*, hlm. 96-99.

⁸⁰ Bilal Dewansyah (et.al), "Asylum Seekers In A Non-Immigrant State And The Absence Of Regional Asylum Seekers Mechanism: A Case Study Of Rohingya Asylum Seekers In Aceh-Indonesia And Asean Response", *Indonesia Law Review*, Volume 7 Number 3, 2017, hlm. 352.

⁸¹ *Ibid*, hlm. 348-349.

⁸² Antje Missbach, *Op.Cit.*, hlm. 125.

⁸³ *Ibid*, hlm. 119.

⁸⁴ *Ibid*.

⁸⁵ Joe Cochrane, "Refugees in Indonesia Hoped for Brief Stay. Many May Be Stuck for Life", <https://www.nytimes.com/2018/01/26/world/asia/indonesia-refugees-united-nations.html>, diakses 16 September 2018.

ini tidak pula memiliki prosedur untuk mengidentifikasi kondisi *stateless* dari orang asing. Alhasil hingga tahun 2018 ketika tulisan ini dibuat, kita tidak mengetahui berapa jumlah populasi *stateless* yang ada di Indonesia.

Tidak diakuinya *stateless* sebagai salah satu status imigrasi dapat dilatarbelakangi Indonesia yang tidak meratifikasi satupun konvensi internasional tentang *stateless*, sehingga kita luput untuk mengatur prosedur penanganan orang *stateless*. Hal ini pula yang menyebabkan produk hukum di Indonesia tidak mengatur pengertian *stateless* yang secara resmi diakui oleh hukum internasional ataupun merasa memiliki kebutuhan untuk membentuk *stateless determination procedure*. Padahal, anak dari *stateless* yang lahir di Indonesia merupakan subjek yang berhak atas status WNI melalui asas *ius soli* terbatas, sehingga sejauh mana pengakuan Indonesia terhadap *stateless* akan berkoorelasi dengan efektivitas pelaksanaan asas ini di dalam praktik.

E. Penutup

Berdasarkan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang ada saat ini untuk menjawab sejauh mana produk hukum yang ada mengakomodasi pengaturan asas *ius soli* terbatas, penulis menemukan dua hal.

- 1) Tidak ada pengertian resmi dari apa yang dimaksud dengan “orang tanpa kewarganegaraan” dan “orang yang tidak jelas status kewarganegaraannya” di dalam hukum positif Indonesia yang menyulitkan dalam menentukan apakah seorang anak yang lahir dari orang asing di Indonesia berhak atas status WNI.
- 2) Tidak ada satupun produk hukum yang mengatur prosedur pemberian status WNI bagi anak yang lahir di Indonesia dari orang tua *stateless* dan *unknown nationality*. Hal ini berakibat

pada tidak adanya instrumen untuk mendudukan status seorang anak sebagai WNI melalui asas *ius soli* terbatas.

Adapun untuk menjawab bagaimana penerapan asas *ius soli* terbatas terhadap anak dari transit migran yang lahir di Indonesia, penulis menemukan sebagai berikut.

- 1) Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan di *Community House* IOM, Hotel Pelangi Medan, anak-anak dari pengungsi Rohingya yang lahir di Indonesia tidak memperoleh status WNI sebagaimana dikehendaki asas *ius soli* terbatas terhadap anak dari orang tanpa kewarganegaraan. Hal ini dapat dijadikan gambaran bahwa anak yang lahir di Indonesia dari transit migran yang berstatus *stateless* atau *unknown nationality* akan kesulitan untuk memperoleh status WNI.
- 2) Tidak diberikanya status WNI kepada anak pengungsi dilatarbelakangi minimnya peran Pemerintah dalam penentuan status kewarganegaraan pengungsi.
- 3) Kekosongan hukum saat ini membuat Pemerintah tidak memiliki pilihan lain selain memaksakan anak pengungsi untuk memenuhi syarat dan menempuh prosedur yang sama seperti halnya anak yang lahir dari

orang tua WNI, dimana hal tersebut mustahil untuk dapat mereka penuhi.

- 4) Politik hukum keimigrasian Indonesia yang bersifat selektif dengan memandang pengungsi sebagai orang asing yang ‘kurang menguntungkan’ juga berpengaruh terhadap penerapan asas *ius soli* terbatas bagi anak dari pengungsi Rohingya. Penentuan status kewarganegaraan para pengungsi serta urusan pencatatan kelahiran anak-anaknya belum menjadi perhatian Pemerintah pada saat ini. Padahal, dua hal tersebutlah yang akan menunjang

efektivitas penerapan asas *ius soli* terbatas bagi anak yang lahir dari transit migran yang *stateless* dan *unknown nationality*.

- 5) Terakhir, penulis menemukan bahwa penerapan asas *ius soli* terbatas dapat dipengaruhi oleh hukum keimigrasian Indonesia yang tidak mengakui 'stateless' sebagai salah satu subjek imigrasi. Sampai saat ini mekanisme pengidentifikasian *stateless* belum terintegrasi di dalam skema pengawasan dan pendataan orang asing di Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

- Arendt, Hannah, *The Origins of Totalitarianism New Addition with Added Prefaces*, Harcourt Brace & Company, San Diego, 1979.
- Bagir Manan, *Hukum Kewarganegaran Indonesia dalam UU No. 12 tahun 2006*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, PT. Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Missbach, Antje, *Troubled Transit: Asylum Seekers Stuck in Indonesia*, ISEAS-Yusof Ishak Institute, Singapore, 2015.
- Weis, Paul, *Nationality and Statelessness in International Law*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1979.
- UNCHR, *Mapping Statelessness in Finland*, UNHCR Regional Representation for Northern Europe, Stockholm, 2014.

Dokumen Lain

- Bhabha, Jacqueline, "Arendt's Children: Do Today's Migrant Children Have Right to Have Rights?", *Human Rights Quarterly*, Volume 31, 2009.
- Bilal Dewansyah (et.al), "Asylum Seekers In A Non-Immigrant State And The Absence Of Regional Asylum Seekers Mechanism: A Case Study Of Rohingya Asylum Seekers In Aceh-Indonesia And Asean Response", *Indonesia Law Review*, Volume 7 Number 3, 2017.

Bilal Dewansyah, "Perkembangan Politik Hukum dan Kebutuhan Hukum Keimigrasian Indonesia: Menjawab Sebagian, Melupakan Selebihnya", *Hassanuddin Law Review*, Volume 1, Issue 2, 2015.

Boyden, Jo (et.al), "The Statelessness of the World's Children", *Children & Society*, Volume 21, 2007.

Butt, Simon, "The Position Of International Law within the Indonesian Legal System", *Emory International Law Review*, Volume 28, Issue 1, 2014.

Government of Canada, "Documents we accept as proof of Citizenship", <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/canadian-citizenship/proof-citizenship/documents.html>, diakses 7 Juli 2018.

Home Office Staff, "Asylum Policy Instruction *Statelessness* and applications for leave to remain", https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/501509/Statelessness_AI_v2.0_EXT_.pdf, diakses 27 Juni 2018.

Joe Cochrane, "Refugees in Indonesia Hoped for Brief Stay. Many May Be Stuck for Life", <https://www.nytimes.com/2018/01/26/world/asia/indonesia-refugees-united-nations.html>, diakses 16 September 2018.

Laura van Waas, "Nationality Matters: Statelessness Under International Law", *School Of Human Rights Research Series*, Volume 29, 2008.

Shachar, Ayelet, "Earned Citizenship: Property Lessons for Immigration Reform", *Yale Journal of Law and the Humanities*, Volume 23, Issue 1, 2011.

Laporan Penelitian/Tesis/Disertasi

UNHCR, "Direktorat Jenderal Imigrasi dan UNHCR Bersama – sama Memperingati Empat Dasawarsa Melindungi Pengungsi di Indonesia", <http://www.unhcr.org/id/wp-content/uploads/sites/42/2017/05/WRD->

- Siaran-Pers-24072017.pdf, diunduh 8 Juli 2018.
- Human Rights Watch, "Discrimination in Arakan",
<https://www.hrw.org/legacy/reports/2000/burma/burm005-02.htm>, diakses 09 Januari 2018.
- Susi Dwi Harijanti (et.al), "Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia", Laporan Penelitian Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2007.
- Political Studies Association, "Recognising Recognition: Hannah Arendt on (the Right to Have) Rights",
https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/988_509.pdf, diunduh 23 Mei 2018.
- Veera Ilona Iija, "An Analysis of the Concept of Citizenship: Legal, Political and Social Dimensions", *Master's Thesis in Faculty of Social Sciences Social and Moral Philosophy*, University of Helsinki, 2011.
- Open Society Justice Initiative, "Children's right to a nationality",
<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/RelatedMatters/OtherEntities/OSJIChildrenNationalityFactsheet.pdf>, diakses 24 Mei 2018.
- Seyla Benhabib, "The Right to Have Rights in Contemporary Europe", Yale University, 2005, hlm.6,
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.538.1742&rep=rep1&type=pdf>, diakses 23 Mei 2018.
- European Council on Refugees and Exiles, "The Right To A Nationality Of Refugee Children Born In The Eu And The Relevance Of The Eu Charter Of Fundamental Rights", 2017, hlm. 4,
<https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/refugee-children-nationality-LEAP-leaflet.pdf>, diakses 23 Mei 2018.
- European Network on Statelessness, "Preventing Childhood Statelessness in Europe: Issues, Gaps and Good Practices",
<https://www.statelessness.eu/resources/preventing-childhood-statelessness-europe-issues-gaps-and-good-practices>, diakses 14 Februari 2018.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Guidelines on Statelessness No. 1: The definition of "Stateless Person" in Article 1(1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons", 2012, HCR/GS/12/01,
<http://www.refworld.org/docid/4f4371b82.html>, diakses 14 Mei 2018.
- Syrian Nationality, "The link between refugees and statelessness Introduction",
<http://www.syrianationality.org/pdf/link-between-refugees-statelessness.pdf>, diakses 8 Juli 2018.

Hasil Wawancara

- Berdasarkan keterangan Kepala Seksi Rudenim Medan pada sesi wawancara tanggal 15 Mei 2018.
- Berdasarkan keterangan Kepala Subdirektorat Status Keimigrasian dan Kewarganegaraan Dirjen Imigrasi pada sesi wawancara tanggal 22 Mei 2018.
- Berdasarkan keterangan pengungsi Rohingya bernama Qabir Ahmed pada sesi wawancara tanggal 16 Mei 2018.
- Berdasarkan keterangan pengungsi Rohingya bernama Zohir Ahmad dan Syaifullah pada sesi wawancara tanggal 16 Mei 2018.
- Berdasarkan keterangan perwakilan Dirjen Imigrasi Jambi pada tanggal 05 Maret 2018.
- Berdasarkan keterangan petugas *Community House* IOM Hotel Pelangi Medan bernama Rohanah pada sesi wawancara tanggal 16 Mei 2018.
- Berdasarkan keterangan Seksi Penelaahan Status Subdirektorat Status Keimigrasian dan Kewarganegaraan Dirjen Imigrasi pada sesi wawancara tanggal 22 Mei 2018.

Dokumen Hukum

- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan
- Undang-Undang Nomor 06 tahun 2011 tentang Imigrasi
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Peraturan Presiden No. 25 tahun 2008
tentang Persyaratan dan Tata Cara
Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan
Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007
tentang Tata Cara Memperoleh,
Kehilangan, Pembatalan, Dan
Memperoleh Kembali Kewarganegaraan
Republik Indonesia

Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan
Perempuan dan Perlindungan Anak
Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pedoman
Percepatan Kepemilikan Akta Kelahiran
Dalam Rangka Perlindungan Anak

Konvensi tentang Status Orang Tanpa
Kewarganegaraan

Konvensi tentang Status Pengungsi