

Dinamika Penanganan Kewarganegaraan dalam Perspektif Sejarah dan Kelembagaan di Indonesia: Refleksi Jelang Dua Dekade Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006

Ibnu Ismoyo

Universitas Gadjah Mada, Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan

Email: ibnuismoyo1974@mail.ugm.ac.id

Naskah diterima: , direvisi: 12/06/2026, disetujui: 17/06/2026

ABSTRACT

Citizenship and immigration have historically been closely interconnected within Indonesia's legal and administrative system. However, the evolution of institutional arrangements governing these functions has created new questions regarding the distribution of authority and the management of citizenship affairs. This article examines the historical development of citizenship administration and the institutional relationship between the Directorate General of Immigration and the Directorate General of General Legal Administration. This research employs a normative legal method supported by historical analysis, literature review, document analysis, and interviews with government officials and practitioners. Data were analyzed qualitatively to identify patterns of institutional development and authority in citizenship administration. The study finds that the management of citizenship in Indonesia has evolved through phases of institutional integration, fragmentation, and duality of authority. It also finds that a number of citizenship processes remain closely linked to immigration functions, particularly in relation to status verification, immigration requirements, immigration documents, and citizenship-related data management. These findings demonstrate the continuing interdependence between citizenship and immigration governance within Indonesia's legal system.

Keywords: citizenship protection; institutional fragmentation; immigration function; general legal administration; dual citizenship

ABSTRAK

Kewarganegaraan dan keimigrasian secara historis memiliki keterkaitan yang erat dalam sistem hukum dan administrasi negara di Indonesia. Namun, perkembangan pengaturan kelembagaan kedua fungsi tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai pembagian kewenangan dan tata kelola penanganan kewarganegaraan. Artikel ini mengkaji perkembangan penanganan kewarganegaraan serta dinamika hubungan kelembagaan antara Direktorat Jenderal Imigrasi dan Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum. Penelitian menggunakan metode hukum normatif yang didukung pendekatan historis, studi literatur, analisis dokumen, dan wawancara dengan pejabat serta praktisi yang terlibat dalam pengelolaan kewarganegaraan dan keimigrasian. Data dianalisis secara kualitatif untuk mengidentifikasi perkembangan kewenangan dan pola hubungan kelembagaan dalam penanganan kewarganegaraan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan kewarganegaraan di Indonesia berkembang melalui fase integrasi, fragmentasi, dan dualitas kewenangan. Penelitian juga menemukan bahwa berbagai proses kewarganegaraan tetap berkaitan erat dengan fungsi keimigrasian, terutama dalam verifikasi status, persyaratan keimigrasian, dokumen keimigrasian, dan pengelolaan data kewarganegaraan. Temuan tersebut menunjukkan adanya hubungan fungsional yang berkelanjutan antara kewarganegaraan dan keimigrasian dalam sistem hukum Indonesia.

Kata Kunci: perlindungan kewarganegaraan; fragmentasi kelembagaan; fungsi keimigrasian; administrasi hukum umum; kewarganegaraan ganda

A. Pendahuluan

Menelusuri sejarah penanganan kewarganegaraan di Indonesia adalah sebuah proses panjang yang mengiringi perjalanan bangsa itu sendiri. Dimulai sejak era *Immigratie Dienst* Hindia Belanda, masa pendudukan Jepang, masa revolusi kemerdekaan 1945-1949, pasca penyerahan kedaulatan negara tanggal 27 Desember 1949, berlakunya Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, hingga berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia saat ini.¹ Peran kelembagaan menjadi sangat krusial dalam sejarah tersebut, melibatkan



adan Pembinaan Hukum Nasional, *Sejarah Departemen Kehakiman 1945-1985* (Jakarta: Departemen Kehakiman, 1985), hlm. 45.

institusi keimigrasian, Pengadilan Negeri, hingga administrasi kewarganegaraan yang saat ini ditangani oleh Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum (AHU).²

Sejumlah kasus menunjukkan kompleksitas persoalan kewarganegaraan-keimigrasian, antara lain kasus Archandra Tahar (2016), Gloria Natapradja (2017), Orient Patriot Riwu Kore (2021), dan Ali (Rahim) eks Pengungsi (2024). Keempatnya menyentuh persoalan yang berbeda, tetapi sama-sama berpangkal pada pertanyaan mendasar mengenai bagaimana negara memastikan siapa yang sah berstatus warga negara. Archandra Tahar, yang diberhentikan dari jabatan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral hanya dua puluh hari setelah dilantik karena diketahui memegang paspor Amerika Serikat, memperlihatkan bahwa status kewarganegaraan RI dapat gugur secara diam-diam akibat perolehan kewarganegaraan asing.³ Gloria Natapradja Hamel, yang nyaris gagal bertugas sebagai Pasukan Pengibar Bendera Pusaka dan persoalannya kemudian bergulir hingga Mahkamah Konstitusi pada 2017, menyingkap kurang informatifnya pemerintah mengenai peraturan kewarganegaraan ganda terbatas bagi anak hasil perkawinan campuran.⁴ Orient Patriot Riwu Kore, yang terpilih sebagai Bupati Sabu Raijua namun belakangan terbukti berkewarganegaraan Amerika Serikat, menandai kegagalan verifikasi status kewarganegaraan pada proses yang menyangkut jabatan publik.⁵ Sementara itu, kasus Ali (Rahim), seorang eks pengungsi yang status kewarganegaraannya mengemuka sebagai persoalan pada 2024, memperlihatkan kompleksitas verifikasi yang saling bertolak belakang antara penanganan status pengungsi *final rejected* dalam kerangka penegakan hukum dengan penegasan status kewarganegaraan menjadi warga negara Indonesia dalam kerangka hak asasi manusia. Pertanyaan yang kemudian mengemuka adalah mengapa kerumitan verifikasi status kewarganegaraan ini terus berulang dari waktu ke waktu. Tulisan ini berangkat dari hipotesis bahwa persoalan tersebut tidak semata bersumber pada kelemahan administrasi teknis, melainkan berakar pada desain kelembagaan, yaitu terpisahnya fungsi penetapan status kewarganegaraan dari fungsi verifikasi dan pengawasan keimigrasian yang menjadi sumber data faktual atas keberadaan dan pergerakan seseorang.⁶

Kajian mengenai relasi kelembagaan ini menjadi sangat relevan mengingat Direktorat Jenderal Imigrasi dan Direktorat Jenderal AHU adalah dua institusi yang pernah berada dalam satu payung kementerian, dan kini melalui restrukturisasi Kabinet Merah Putih 2024, terpisah menjadi kementerian yang berbeda.⁷ Direktorat Jenderal Imigrasi yang bermula dari Jawatan Imigrasi pada 26 Januari 1950 telah memasuki usia 76 tahun, sementara Direktorat Jenderal AHU yang lahir pada era Presiden Abdurrahman Wahid melalui Keputusan Presiden Nomor 136 Tahun 1999 baru berusia sekitar 26 tahun.⁸

Secara konseptual, membicarakan kewarganegaraan akan berelasi dengan keimigrasian, meskipun membicarakan keimigrasian belum tentu berkaitan dengan kewarganegaraan.⁹ Irisan tugas penanganan kewarganegaraan pada kedua lembaga ini awalnya bersifat saling melengkapi sejak ketika Direktorat Jenderal Imigrasi masih berkoordinasi erat dengan Pengadilan Negeri dan Direktorat Jenderal Hukum

2 Korniatmoko Soetoprawiro, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994), hlm. 34.

3 Archandra Tahar diberhentikan sebagai Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral pada 15 Agustus 2016 setelah diketahui memegang paspor Amerika Serikat; lihat “Kaleidoskop 2016: Akhir Bahagia Polemik Kewarganegaraan Arcandra Tahar dan Gloria Natapradja Hamel,” *Kompas.com*, 14 Desember 2016; bandingkan Achmadudin Rajab, “Peran Perubahan Undang-Undang Kewarganegaraan dalam Mengakomodir Diaspora untuk Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat,” *Jurnal Konstitusi* 14, No. 3 (2017): hlm. 533–535.

4 “Masih Ingat Gloria Natapradja? Kamis Siang, MK Putuskan Gugatan Kewarganegaraannya,” *Kompas.com*, 31 Agustus 2017.

5 “Polemik Pejabat yang Berkewarganegaraan Ganda, dari Arcandra Tahar hingga Bupati Sabu Raijua,” *Kompas.com*, 3 Februari 2021.

6 Mengenai dampak fragmentasi tindakan pemerintah terhadap kualitas penyediaan layanan publik, lihat Guillermo M. Cejudo dan Cynthia L. Michel, “Addressing Fragmented Government Action: Coordination, Coherence, and Integration,” *Policy Sciences* 50, No. 4 (2017): hlm. 745–767; bandingkan Timothy Billing, “Government Fragmentation, Administrative Capacity, and Public Goods,” *Political Research Quarterly* 72, No. 4 (2019): hlm. 855.

7 Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara Kabinet Merah Putih Periode Tahun 2024–2029.

8 Direktorat Jenderal Imigrasi, *Lintas Sejarah Imigrasi Indonesia* (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2005), hlm. 32.

9 Bagir Manan, *Hukum Keimigrasian dalam Sistem Hukum Nasional* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2000), hlm. 12.

dan Perundang-undangan.¹⁰ Namun, dinamika kelembagaan terus berkembang hingga puncaknya pada tahun 2024, di mana Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024 menata ulang kementerian negara, yang ditindaklanjuti dengan pembentukan Kementerian Hukum melalui Peraturan Presiden Nomor 155 Tahun 2024 dan Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan melalui Peraturan Presiden Nomor 157 Tahun 2024.¹¹

Dalam penataan baru tersebut, urusan kewarganegaraan secara normatif diletakkan di bawah Kementerian Hukum melalui Peraturan Presiden Nomor 157 Tahun 2024 jo. Peraturan Menteri Hukum Nomor 1 Tahun 2024, diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal AHU.¹² Di sisi lain, Direktorat Jenderal Imigrasi yang berada di bawah Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan secara normatif berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tetap menjalankan fungsi penelaahan dan penentuan status keimigrasian yang beririsan erat dengan kewarganegaraan, seperti penerbitan dokumen untuk proses pewarganegaraan Republik Indonesia, pendaftaran dan fasilitas keimigrasian serta penerimaan penyampaian memilih kewarganegaraan bagi dan dari anak berkewarganegaraan ganda, penerbitan paspor sebagai bukti kewarganegaraan, pemulihan status WNI *undocumented*, pengawasan kemigrasian WNI dan WNA, penelitian dan pemeriksaan kewarganegaraan di perlintasan masuk keluar wilayah Indonesia dan keberadaan/kegiatan WNA di wilayah Indonesia, hingga penyidikan tindak pidana perkawinan semu untuk memperoleh kewarganegaraan.¹³

Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji aspek-aspek terkait persoalan ini. Bagus Hermanto mengkaji urgensi reformulasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 dari perspektif politik hukum untuk merespons persoalan *statelessness* dan diaspora.¹⁴ Garda Lazuardi membedah status kewarganegaraan ganda terbatas secara doktriner.¹⁵ Derita Rahayu dkk. menegaskan pentingnya regulasi yang melindungi pekerja migran tanpa dokumen,¹⁶ sementara Fauzan Hayanda dan Nur Azizah menunjukkan pentingnya peran aktif perwakilan diplomatik dalam melindungi WNI di luar negeri.¹⁷ Namun, penelitian-penelitian tersebut belum secara spesifik mengkaji dimensi tata kelola kelembagaan (*governance*), khususnya dampak pemisahan administratif fungsi Keimigrasian dan fungsi Kewarganegaraan yang kini berada di bawah kementerian yang berbeda.¹⁸

Berdasarkan *research gap* tersebut, penelitian ini mengidentifikasi sebuah paradoks hukum yaitu bahwa pemisahan tata kelola kewarganegaraan dari fungsi keimigrasian telah menciptakan kerawanan kedaulatan dan inefisiensi pelayanan.¹⁹ Penelitian bertujuan untuk (1) menganalisis perkembangan kewenangan penanganan kewarganegaraan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi dan Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum dalam sejarah hukum nasional; (2) mengevaluasi dinamika hubungan kelembagaan antara kedua institusi tersebut dalam penanganan kewarganegaraan jelang dua dekade

10 Sihar Sihombing, *Hukum Keimigrasian dalam Hukum Indonesia* (Jakarta: Nuansa Aulia, 2006), hlm. 6.

11 Peraturan Presiden Nomor 155 Tahun 2024 tentang Kementerian Hukum dan Peraturan Presiden Nomor 157 Tahun 2024 tentang Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan.

12 Peraturan Menteri Hukum Nomor 1 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum.

13 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Pasal 8, 9, 58, 63, 71, 69, 24A, 116, dan 135, Pasal 6, 8, 9, 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, serta Pasal 59, 60, 65 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia;

14 Bagus Hermanto, "Reformulasi Undang-Undang Kewarganegaraan Indonesia: Perspektif Politik Hukum, Problematik, dan Prospek Pengaturan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, No. 2 (2022): hlm. 205.

15 Garda Lazuardi, "Status Kewarganegaraan Ganda Dilihat dari Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia," *SIGn Jurnal Hukum* 2, No. 1 (2020): hlm. 8.

16 Derita Rahayu, D. I. Supaat, dan M. Yusuf, "The Neglect of Protection for Undocumented Migrant Workers within the Framework of Human Rights Law," *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 32, No. 2 (2024): hlm. 380.

17 Fauzan Hayanda dan Nur Azizah, "Indonesian Consulate General in Davao in Protecting the Rights of the Indonesian Citizens in Mindanao," *Journal of Political Issues* 6, No. 1 (2024): hlm. 62.

18 Timothy Billing, "Government Fragmentation, Administrative Capacity, and Public Goods," *Political Research Quarterly* 72, No. 4 (2019): hlm. 855. Lihat juga Rick Su, "Local Fragmentation as Immigration Regulation," *Houston Law Review* 47 (2010): hlm. 367-420.

19 Peter H. Schuck, *Citizens, Strangers, and In-Betweens: Essays on Immigration and Citizenship* (Boulder: Westview Press, 1998), hlm. 45-48.

pelaksanaan Undang-Undang Kewarganegaraan; dan (3) merumuskan format solusi kelembagaan yang efektif guna menjamin kepastian hukum dan kedaulatan negara.²⁰

Untuk menjawab tiga tujuan penelitian tersebut, penelitian ini mengadopsi desain metodologis berikut. Penelitian menggunakan metode kualitatif melalui pendekatan hukum normatif (*legal research*) yang didukung pendekatan historis (*historical approach*), tinjauan literatur, dan wawancara mendalam (*in-depth interviews*).²¹ Penulis melakukan penelusuran sejarah kelembagaan terhadap peraturan perundang-undangan sejak masa kolonial Belanda hingga restrukturisasi kabinet 2024 untuk mengidentifikasi *ratio legis* dan *original intent* di balik pembagian kewenangan institusional.²² Selain itu, penulis menelaah laporan hasil analisis (LHA) dari empat lembaga strategis negara: Ombudsman Republik Indonesia, Balitbang HAM, Badan Strategi Kebijakan (BSK), dan PSKK Universitas Gadjah Mada.²³ Untuk memperoleh data primer empiris, penulis melakukan wawancara dengan narasumber kunci yang memiliki otoritas dan pengalaman langsung, meliputi Analis Keimigrasian Ahli Utama, pejabat Direktorat Jenderal Imigrasi, pejabat Direktorat Jenderal AHU, serta pejabat teknis yang terlibat langsung dalam pembahasan regulasi kewarganegaraan pada periode 2011-2024.²⁴ Seluruh data dianalisis menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan triangulasi sumber untuk memverifikasi temuan dan mengkonstruksi periodisasi dinamika kelembagaan.²⁵

B. Pembahasan

B.1 Perkembangan Kewenangan Penanganan Kewarganegaraan dalam Sejarah Hukum Nasional

Penanganan status kependudukan dan kewarganegaraan di Indonesia bermula dari politik hukum *Open Deur Politiek* pada zaman Hindia Belanda.²⁶ Peraturan perundang-undangan di bidang kependudukan orang asing yang terpenting adalah *Wet op de Staatsinrichting van Indonesie*, yang mengatur bahwa orang asing menjadi penduduk Indonesia setelah menetap selama satu setengah tahun berturut-turut.²⁷ Di bidang kewarganegaraan, instrumen utamanya adalah *Wet op Het Nederlandschap en Ingezetenschap* (Ned. 1892-298) dan *Wet van de 10 Februari 1910*.²⁸ Ketentuan perolehan status *Nederlands Onderdaanschap* sangat erat kaitannya dengan politik hukum keimigrasian, karena dengan memperoleh status tersebut, seseorang tidak lagi masuk golongan orang asing dan lepas dari jangkauan Penetapan Izin Masuk atau *Toelatingsbesluit*.²⁹

Pada masa revolusi kemerdekaan 1945-1949, pemerintah Republik Indonesia yang baru berdiri memfokuskan perhatian pada penetapan status warga negara melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara Indonesia.³⁰ Pada periode ini, kewenangan tugas keimigrasian menangani isu mendasar seperti penetapan izin masuk, hak tinggal, pendaftaran orang asing,

20 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 120.

21 Wawancara Peneliti dengan Analis Keimigrasian Ahli Utama dan Pejabat Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, Maret-Juni 2025.

22 Direktorat Jenderal Imigrasi, *Op.Cit.*, hlm. 39.

23 Ombudsman Republik Indonesia, Laporan Hasil Analisis (LHA) “Integrasi Data Administrasi Kependudukan Orang Asing dan Perubahan Status Kewarganegaraan”, 2024.

24 Wawancara dengan Sarno Wijaya, S.H., M.H., Analis Keimigrasian Ahli Utama, pada tanggal 2 Maret 2025, dan Drs. Alif Suadi, Analis Keimigrasian Ahli Utama, pada tanggal 20 Maret 2025.

25 Jimly Asshiddiqie, “Kewarganegaraan: Konstruksi Hukum Keindonesiaan” (Makalah disampaikan dalam Simposium tentang Ke-Indonesiaan dan Kewarganegaraan, LIPI, Oktober 2011), hlm. 5.

26 Sihar Sihombing, *Op.Cit.*, hlm. 23.

27 Korniatmoko Soetoprawiro, *Op.Cit.*, hlm. 34.

28 *Wet op Het Nederlandschap en Ingezetenschap* (Ned. 1892-298).

29 Sihar Sihombing, *Op.Cit.*, hlm. 24.

30 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara Indonesia.

serta penentuan status Warga Negara dan Penduduk Republik Indonesia secara terpusat.³¹

Setelah penyerahan kedaulatan, Jawatan Imigrasi dibentuk pada tanggal 26 Januari 1950. Politik hukum keimigrasian bergeser dari pintu terbuka menjadi *selective policy* yang didasarkan pada pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) dan keamanan (*security approach*).³² Pada masa ini, isu kewarganegaraan belum sepenuhnya lepas terkait warga negara dan penduduk ditandai pengaturan pengawasan orang asing, kependudukan asing dan tindak pidana imigrasi,³³ serta berkembang dalam penyelesaian masalah dwikewarganegaraan warga negara Indonesia etnis Tionghoa melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1958 tentang Persetujuan Perjanjian antara Republik Indonesia dan Republik Tiongkok.³⁴ Pengesahan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia mempertegas peran Pengadilan Negeri dalam proses naturalisasi.³⁵ Namun, Imigrasi tetap berperan dominan dalam menentukan status kewarganegaraan seseorang atas dokumen. Sebagaimana dicatat oleh Sarno Wijaya, pada kurun waktu 1950-1964, Jawatan Imigrasi berperan penuh dalam menentukan status kewarganegaraan saat masa opsi repudiasi, dan layanan pembuatan paspor sangat ditentukan oleh penentuan status yang dilakukan Imigrasi.³⁶ Struktur organisasi Direktorat Imigrasi tahun 1964 bahkan secara eksplisit memberikan kewenangan tugas “Bagian Kewarganegaraan dan *Exit/Reentry-permit*” sebagai salah satu unit intinya.³⁷

Relasi kelembagaan mulai terbangun ketika Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-undangan dibentuk pada awal 1970-an di bawah Departemen Kehakiman.³⁸ Proses naturalisasi yang sebelumnya bermuara dari Pengadilan Negeri ke Menteri Kehakiman, mulai didelegasikan pemeriksaan administratifnya kepada Direktorat Tata Negara.³⁹ Namun, di luar proses naturalisasi, penegasan status kewarganegaraan tetap ditangani Imigrasi. Kantor Imigrasi melalui Keputusan Menteri Kehakiman Tahun 1991 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Imigrasi memiliki Seksi Status Keimigrasian yang membawahi Subseksi Penelaahan dan Penentuan Status Keimigrasian untuk menegaskan apakah seseorang berstatus WNI atau asing.⁴⁰

Lahirnya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian sebagai kodifikasi pertama hukum keimigrasian nasional menyatukan pengaturan keimigrasian yang sebelumnya tersebar.⁴¹ Keterkaitan ini semakin dipertegas dalam kodifikasi kedua melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, yang dilatarbelakangi oleh dinamika keimigrasian era milenium ketiga, termasuk globalisasi, kejahatan transnasional, dan perubahan sistem kewarganegaraan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006.⁴² Lebih jauh, Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas UU Keimigrasian menyisipkan Pasal 24A yang menegaskan bahwa Dokumen Perjalanan Republik Indonesia (paspor) merupakan dokumen negara yang menjadi bukti kewarganegaraan Indonesia.⁴³ Konstruksi hukum materiil ini secara terang-benderang meletakkan keimigrasian bukan sekadar penjaga

31 Direktorat Jenderal Imigrasi, *Op.Cit.*, hlm. 64.

32 M. Iman Santoso, *Perspektif Imigrasi dalam United Nation Convention Against Transnational Organization* (Jakarta: Perum Percetakan Negara, 2007), hlm. 66.

33 Undang-Undang Darurat Nomor 9 Tahun 1953 tentang Pengawasan Orang Asing, Undang-Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1956 tentang Tindak Pidana Imigrasi, Undang-Undang Darurat Nomor 9 Tahun 1955 tentang Kependudukan Asing;

34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1958 tentang Persetujuan Perjanjian antara Republik Indonesia dan Republik Tiongkok.

35 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

36 Wawancara dengan Sarno Wijaya, S.H., M.H., Analis Keimigrasian Ahli Utama, pada tanggal 7 Maret 2025.

37 Direktorat Jenderal Imigrasi, *Op.Cit.*, hlm. 118, dan Pasal 15 Keputusan Menteri Kehakiman No. J.S-4/4/4 tanggal 16 Februari 1964 tentang Tugas dan Organisasi Departemen Kehakiman.

38 Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Op.Cit.*, hlm. 46.

39 Sihar Sihombing, *Op.Cit.*, hlm. 28.

40 Wawancara dengan Sarno Wijaya, S.H., M.H., Purnabhakti Pejabat Imigrasi eks Pendidikan Teknis Keimigrasian Angkatan VIII, pada tanggal 2 Juni 2025, dan Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.03-PR.07.04 Tahun 1991 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Imigrasi.

41 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.

42 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

43 Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Pasal 24A.

pintu gerbang negara, melainkan instrumen vital dalam administrasi dan pengawasan kewarganegaraan. Hukum keimigrasian dan kewarganegaraan, meminjam istilah Bagir Manan, merupakan subsistem yang tidak terpisahkan dalam sistem hukum ketatanegaraan nasional untuk melindungi kedaulatan.⁴⁴ Perkembangan kewenangan tersebut sepanjang sejarah hukum nasional dapat dipetakan ke dalam tujuh babak, sebagaimana disarikan dalam Tabel 1.

Tabel 1. Periodisasi Perkembangan Kewenangan Penanganan Kewarganegaraan dalam Sejarah Hukum Nasional

Tahun	Pembabakan Periode	Dasar Peraturan	Implikasi terhadap Kewenangan	Evaluasi
s.d. 1942	Era Hindia Belanda (<i>open deur politiek</i>)	<i>Wet op Het Nederlandschap en Ingezetenschap</i> (Ned. 1892-298); <i>Wet van de 10 Februari 1910 (Nederlands Onderdaanschap)</i> ; <i>Wet op de Staatsinrichting van Indonesie</i> (S. 1855-2); <i>Toelatings Ordonantie</i> (S. 1949-331); WvS Pasal 241, 270, 527	Tiga aspek, izin masuk/tinggal orang asing, kependudukan asing, dan kewarganegaraan, terintegrasi dalam satu rezim keimigrasian; jalur dari izin tinggal, status penduduk, hingga naturalisasi dikelola dalam satu kerangka dan satu lembaga (<i>mobiling, migration, and integration</i>).	Penentuan status seseorang dan pengawasan atas keberadaannya menyatu sejak asal; belum ada pemisahan fungsi.
1945–1949	Revolusi Kemerdekaan	UU No. 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara Indonesia (jo. UU No. 6/1947, UU No. 8/1947, UU No. 11/1948)	Penetapan status warga negara dan penduduk dilakukan terpusat; fungsi keimigrasian menangani izin masuk, hak tinggal, pendaftaran orang asing, sekaligus penentuan status.	Status kewarganegaraan dan keimigrasian tetap berada dalam satu tangan.

⁴⁴ Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 12.

1950–1969	Pasca-Penyerahan Kedaulatan / Era Jawatan Imigrasi	Pembentukan Jawatan Imigrasi (26 Jan 1950); UU Darurat No. 40/1950; Darurat No. 42/1950; No. 9/1953 jo. PP No. 32/1954; Darurat No. 8/1955; No. 9/1955; Darurat No. 14/1959; UU No. 2/1958 (dwikewarganegaraan RI–RRT); UU No. 62/1958 tentang Kewarganegaraan	Politik bergeser ke <i>selective policy</i> ; Pengadilan Negeri masuk dalam penanganan naturalisasi; namun Imigrasi masing dominan menentukan status atas dokumen dan pendaftaran orang asing serta penelaahan/peneli-tian dokumen pemilihan kewarganegaraan, struktur Direktorat Imigrasi 1964 memuat “Bagian Kewarganegaraan dan <i>Exit/Reentry-permit</i> ”.	Irisan dan pembagian kewenangan mulai tampak, tetapi Imigrasi menjadi pemegang kunci penentuan status, selain Pengadilan Negeri yang memproses kewarganegaraan menjadi WNI.
-----------	--	--	--	---

Tahun	Pembabakan Periode	Dasar Peraturan	Implikasi terhadap Kewenangan	Evaluasi
1970-an–1990-an	Era Departemen Kehakiman	Pembentukan Ditjen Hukum dan Perundang-undangan (awal 1970-an); pendelegasian pemeriksaan naturalisasi ke Direktorat Tata Negara; Kepmenkeh Tahun 1991 (Seksi Status Keimigrasian); UU No. 9 Tahun 1992 (kodifikasi keimigrasian pertama)	Administrasi naturalisasi dipisahkan ke Direktorat Tata Negara, sedangkan penegasan status kewarganegaraan tetap di Imigrasi (Subseksi Penelaahan dan Penentuan Status Keimigrasian).	Pembelahan fungsi pertama (administrasi naturalisasi vs penegasan status), namun masih dalam satu departemen.

1999– 2010	Era Transisi	Keppres No. 136 Tahun 1999 (pembentukan Ditjen AHU); UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan (pendekatan HAM) jo. PP No. 2 Tahun 2007; Permenkumham M.01-HL.03.01/2006 dan Permenkumham M.80-HL.04.01/ 2007	Administrasi umum kewarganegaraan dipegang Ditjen AHU; pendaftaran ABG, SKIM, dan affidavit/fasilitas keimigrasian tetap dilaksanakan Imigrasi serta Perwakilan RI; keduanya berada dalam satu Departemen (Hukum dan Perundang-undangan serta Hukum dan HAM).	Relasi komplementer (fase sinergi), namun lahir dualisme administrasi kewarganegaraan.
Tahun	Pembabakan Periode	Dasar Peraturan	Implikasi terhadap Kewenangan	Evaluasi
2011– 2024	Era Fragmentasi	UU No. 6 Tahun 2011 (kodifikasi keimigrasian kedua); PP No. 21 Tahun 2022; Permenkumham No. 22 Tahun 2012 dan No. 10 Tahun 2023 (pendaftaran ABG, SKIM), serta Permekumham No. 35 Tahun 2015, Permekumham No. 47 Tahun 2016 jo. Permekumham No. 3 Tahun 2024 (Penegasan Status Kewarganegaraan RI bagi WNI Keturunan Asing Undocumented, Tata Cara Penyampaian Permohonan Kewarganegaraan RI Secara Elektronik)	Penguatan kelembagaan keimigrasian (Kantor Imigrasi, Rudenim, pelaksana di Perwakilan RI, <i>Simkim</i> , pengawasan-intelijen); irisan tugas ABG/SKIM/penegasan status/permohonan Pewarganegaraan RI makin kompleks; Ditjen AHU tanpa UPT di daerah maupun di luar negeri berperan administrasi hukum umum, Imigrasi berperan administrasi dan operasional.	Fungsi saling beririsan tetapi regulasi pelaksana tidak terintegrasi, fragmentasi kewenangan dalam satu kementerian (tumpang tindih).

2024–sekarang	Dualitas Pasca-Restrukturisasi	Perpres No. 139 Tahun 2024; Perpres No. 155 Tahun 2024 (Kementerian Hukum); Perpres No. 157 Tahun 2024 (Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan); Permenkumham No. 1 Tahun 2024; UU No. 63 Tahun 2024 (Pasal 24A: paspor sebagai bukti kewarganegaraan); Permenimipas 1 Tahun 2024	Administrasi kewarganegaraan sebagai administrasi hukum umum (Ditjen AHU) berada di Kementerian Hukum, sedangkan fungsi keimigrasian berada di Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan yang terpisah. Padahal hukum materiil tetap mempererat dan beririsan keterkaitan keduanya.	Kewenangan terbelah antar-kementerian (dualitas), berpotensi paradoks bagi penjagaan kedaulatan sekaligus perlindungan warga negara.
---------------	--------------------------------	---	--	--

B.2 Dinamika Hubungan Kelembagaan Imigrasi dan Administrasi Hukum Umum

Konstruksi historis dan doktriner pada bagian sebelumnya telah menegaskan bahwa hukum keimigrasian dan kewarganegaraan adalah dua entitas yang secara materiil tidak dapat dipisahkan (*inseparable affairs*).⁴⁵ Pertanyaan krusialnya adalah: bagaimana desain institusional negara merespons keniscayaan doktriner ini dalam praktik tata kelola birokrasi? Penelusuran empiris menunjukkan bahwa alih-alih mempertahankan integrasi, desain kelembagaan justru bergerak menjauh. Pembentukan Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum pada tahun 1999 melalui Keputusan Menteri Hukum dan Perundang-undangan Nomor M.03-PR.07.10 Tahun 1999 pada awalnya tidak secara fundamental mengubah pola kerja yang telah terbangun sejak 1970-an.⁴⁶ Dari Tabel 1, dapat terlihat bahwa dinamika hubungan antar kedua lembaga dapat terlihat pada tiga fase terakhir: fase transisi (1999-2010), fase fragmentasi (2011-2024), dan fase dualitas kewenangan (2024-sekarang).⁴⁷

a. Fase Transisi (1999–2010)

Pada fase ini, irisan kewenangan berjalan komplementer. Direktorat Status Keimigrasian pada Imigrasi memegang fungsi pelayanan, alih status, pemeriksaan status kewarganegaraan, dan penerbitan Surat Keterangan Keimigrasian, sementara Direktorat Tata Negara di bawah AHU menangani administrasi pewarganegaraan yang diwariskan dari Pengadilan Negeri.⁴⁸ Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 menandai pergeseran besar dengan diperkenalkannya kewarganegaraan ganda terbatas,⁴⁹ yang diikuti serangkaian peraturan teknis, antara lain Permenkumham M.01-HL.03.01 Tahun 2006, Permenkumham M.02-HL.05.06 Tahun 2006, Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007, dan Permenkumham M.80-HL.04.01 Tahun 2007, aerta sejumlah Surat Edaran bernuansa keimigrasian yang umumnya diinisiasi Imigrasi untuk menambal substansi yang belum diatur.

45 Philipus M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), hlm. 112.
46 Keputusan Menteri Hukum dan Perundang-Undangan Nomor M.03-PR.07.10 Tahun 1999.
47 Wawancara dengan Eko Budianto, Pejabat Imigrasi sebagai Kepala Subbagian Peraturan Perundang-Undangan Direktorat Jenderal Imigrasi (2012-2014), tanggal 29 Juni 2025. 48Wawancara dengan Sarno Wijaya, S.H., M.H., Analis Keimigrasian Ahli Utama, 3 Maret 2025. 49Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, Pasal 6.
48 Wawancara dengan Sarno Wijaya, S.H., M.H., Analis Keimigrasian Ahli Utama, 3 Maret 2025.
49 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, Pasal 6.

Sinergi paling nyata tampak pada penyelesaian status anak berkewarganegaraan ganda. Ketika anak yang telah mendaftar berdasarkan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 belum memperoleh Keputusan Menteri sementara izin keimigrasiannya telah berakhir, muncul risiko pelanggaran izin tinggal (overstay). Kekosongan itu ditambah melalui Surat Edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-40.AH.10.01 Tahun 2009 tanggal 15 Oktober 2009 yang diinisiasi Imigrasi, dengan menetapkan bahwa anak yang telah mendaftar dan memenuhi syarat materiil “diperlakukan sebagai warga negara Indonesia” sehingga tidak lagi memerlukan izin keimigrasian meskipun keputusan AHU belum terbit.⁵⁰ Praktik ini memperlihatkan instrumen keimigrasian menutup celah administrasi kewarganegaraan demi kepastian hukum. Namun sinergi tersebut bertumpu pada itikad baik dan kedekatan antarunit, bukan pada desain kelembagaan yang baku, fondasi yang rapuh begitu kompleksitas implementasi meningkat.

b. Fase Fragmentasi (2011–2024)

Harmoni fase pertama mulai retak ketika kompleksitas kewarganegaraan ganda terbatas memicu kompetisi kewenangan.⁵¹ Babak ini diawali penyusunan ketentuan tata cara penyampaian pernyataan memilih kewarganegaraan untuk mengantisipasi anak yang memasuki usia memilih sesuai Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006, yang masih terkolaborasi dalam Permenkumham Nomor M.HH-19.AH.10.01 Tahun 2011. Setahun berselang, Imigrasi menerbitkan Permenkumham Nomor 22 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pendaftaran Anak Berkewarganegaraan Ganda dan Permohonan Fasilitas Keimigrasian.⁵² Dua regulasi yang lahir terpisah ini menandai bergesernya pola dari saling menambal menjadi berjalan sendiri-sendiri.

Polarisasi pemrakarsa regulasi kian tampak. Di satu sisi, Imigrasi menerbitkan Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IML.733-GR.01.01 Tahun 2013 yang menghapus syarat Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia (SBKRI) dalam permohonan paspor; di sisi lain, AHU memprakarsai Permenkumham Nomor 35 Tahun 2015, Nomor 47 Tahun 2016, dan Nomor 3 Tahun 2024. Penyusunan Permenkumham Nomor 35 Tahun 2015 tentang Penegasan Status Kewarganegaraan bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Asing yang Tidak Memiliki Dokumen berlangsung tanpa pelibatan Imigrasi; bahkan untuk regulasi penegasan status itu, undangan pembahasan justru ditujukan kepada Atase Imigrasi di luar negeri dengan melompati jalur komando Direktorat Jenderal Imigrasi di pusat. Pola pengucilan serupa berulang pada pembahasan Permenkumham Nomor 3 Tahun 2024, ketika Imigrasi hanya diundang sekali pada tahap awal 2023 sebelum proses berlanjut tanpa keterlibatannya.⁵³

Ketegangan memuncak pada penyusunan Permenkumham Nomor 13 Tahun 2023 tentang Tata Cara Permohonan Surat Keterangan Keimigrasian, turunan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2022. Titik sengketanya adalah usulan pengecualian dokumen Surat Keterangan Keimigrasian (SKIM) bagi pewartanegaraan anak berkewarganegaraan ganda yang belum mendaftar atau memilih dan bertempat tinggal di luar negeri. Imigrasi menolaknya karena dinilai bertentangan dengan Pasal 8 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 yang menempatkan SKIM sebagai bukti sah masa tinggal.⁵⁴ Tarik ulur ini terekam dalam korespondensi resmi: Direktur Jenderal AHU menyurati Direktur Jenderal Peraturan

50 Surat Edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-40.AH.10.01 Tahun 2009 tanggal 15 Oktober 2009.

51 Wawancara dengan Sarno Wijaya, S.H., M.H., Analis Keimigrasian Ahli Utama, 3 Maret 2025.

52 Permenkumham Nomor M.HH-19.AH.10.01 Tahun 2011 dan Permenkumham Nomor 22 Tahun 2012; lihat pula wawancara dengan Eko Budianto, Pejabat Imigrasi PTK XIX, eks Kepala Subbagian Peraturan Perundang-undangan (2012–2014), kini Direktur Visa dan Dokumen Perjalanan, dan M. Akram, Pejabat Imigrasi PTK XXVIII, eks Kepala Subbagian Peraturan Perundang-undangan (2014–2017), kini Sekretaris Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undang.

53 Berdasarkan wawancara dengan Muhammad Akram, Pejabat Imigrasi PTK XXVIII, kini Sekretaris Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum, dan Muhammad Ishaq Ismail, Pejabat Imigrasi, Koordinator Tim Peraturan Perundang-undangan dan Kelembagaan Direktorat Jenderal Imigrasi, 2025.

54 Wawancara dengan Wachid Kuntjoro Djati, Pejabat Imigrasi AIM 10, eks Ketua Tim Peraturan Perundang-undangan Direktorat Jenderal Imigrasi (Juni–Desember 2024), 11 Juni 2025.

Perundang-undangan melalui Surat Nomor AHU.UM.01.01-170 tanggal 16 Maret 2023, dan direspons melalui Surat Nomor PPE.UM.01.01-58 tanggal 20 Maret 2023. Akibat benturan itu, Permenkumham yang telah ditandatangani Menteri pada 7 Maret 2023 baru diundangkan pada 8 Agustus 2023 tertunda lima bulan. Sejak penolakan tersebut, hubungan kerja Imigrasi dengan Direktorat Tata Negara AHU menurun dan Imigrasi tidak lagi dilibatkan dalam revisi regulasi strategis berikutnya, mengukuhkan persepsi bahwa kewarganegaraan adalah domain eksklusif AHU sementara Imigrasi sekadar “penerbit dokumen syarat”.⁵⁵

Fragmentasi ini bukan sekadar gesekan regulasi; ia berakibat nyata pada penanganan kasus. Dalam kasus Orient Patriot Riwu Kore, Bupati terpilih Sabu Raijua yang belakangan terbukti berkewarganegaraan Amerika Serikat, Badan Pengawas Pemilu setempat harus melayangkan enam surat resmi kepada Direktorat Jenderal AHU dan Direktorat Jenderal Imigrasi untuk memverifikasi status kewarganegaraan yang bersangkutan; Kantor Imigrasi Kupang sempat menerbitkan keterangan bahwa ia berstatus WNI pada 10 September 2020, lalu menariknya kembali pada 15 September 2020 karena masih harus dikoordinasikan antarinstansi.⁵⁶ Sebaliknya, dalam kasus Archandra Tahar, AHU baru menerbitkan penegasan status melalui Keputusan Menteri Nomor AHU-1.AH.10.01 Tahun 2016 tanggal 1 September 2016 setelah Imigrasi menyampaikan data paspor dan perlintasan melalui Surat Nomor IMI-UM.01.01-2050 tanggal 23 Agustus 2016 menunjukkan AHU bergantung pada data faktual Imigrasi, namun **tanpa prosedur baku yang memadukan pemeriksaan keimigrasian (Pasal 58 dan Pasal 66 Undang-Undang Keimigrasian) dengan ketentuan kehilangan dan perolehan kembali kewarganegaraan (Pasal 23 dan Pasal 31 Undang-Undang Kewarganegaraan)**.⁵⁷ Kedua kasus memperlihatkan bahwa tanpa kerangka koordinasi yang melembaga, verifikasi status bergantung pada inisiatif sporadis yang rentan keliru.

c. Fase Dualitas Kewenangan Pasca-Restrukturisasi (2024–sekarang)

Fase ketiga dimulai pada 2024. Pengesahan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara⁵⁸ dan kebijakan Kabinet Merah Putih memekarkan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menjadi Kementerian Hukum, Kementerian Hak Asasi Manusia, serta Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan.⁵⁹ Konsekuensinya, fragmentasi antarunit dalam satu kementerian berubah menjadi dualitas kewenangan antar-kementerian. Peraturan Menteri Hukum Nomor 1 Tahun 2024 kemudian mendelegasikan seluruh spektrum penanganan kewarganegaraan kepada Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum di bawah Kementerian Hukum.⁶⁰

Implikasi pendelegasian itu menjadi paradoksal justru pada tataran operasional. Hampir seluruh produk administrasi kewarganegaraan AHU bersandar pada instrumen yang kini berada di kementerian yang berbeda. Proses menjadi WNI berawal dari rangkaian keimigrasian berupa visa, izin masuk, dan izin tinggal; Surat Keterangan Keimigrasian sebagai bukti masa tinggal dalam pewarganegaraan diterbitkan dan diawasi Imigrasi; pendaftaran anak berkewarganegaraan ganda serta penerimaan pernyataan memilih kewarganegaraan dilaksanakan melalui kantor imigrasi dan perwakilan; bahkan Dokumen

55 Surat Direktur Jenderal AHU Nomor AHU.UM.01.01-170 tanggal 16 Maret 2023 dan Surat Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Nomor PPE.UM.01.01-58 tanggal 20 Maret 2023; lihat pula wawancara dengan Nurudin, Pejabat Imigrasi PTK XX, eks Koordinator Penentuan Status Keimigrasian (Februari 2021–September 2023), 29 Juni 2025.

56 Surat-surat Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Sabu Raijua kepada Direktorat Jenderal AHU dan Direktorat Jenderal Imigrasi (September–November 2020); Surat Kantor Imigrasi Kupang Nomor W22.IMI.IMI.1.GR.01.03.01-1211 tanggal 10 September 2020 beserta penarikannya tanggal 15 September 2020; bandingkan “Polemik Pejabat yang Berkewarganegaraan Ganda, dari Arcandra Tahar hingga Bupati Sabu Raijua,” *Kompas.com*, 3 Februari 2021.

57 Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-1.AH.10.01 Tahun 2016 tanggal 1 September 2016; Surat Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-UM.01.01-2050 tanggal 23 Agustus 2016; lihat pula “Kaleidoskop 2016: Akhir Bahagia Polemik Kewarganegaraan Arcandra Tahar dan Gloria Natapradja Hamel,” *Kompas.com*, 14 Desember 2016.

58 Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara.

59 Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024; lihat pula Peraturan Presiden Nomor 155 Tahun 2024 tentang Kementerian Hukum dan Peraturan Presiden Nomor 157 Tahun 2024 tentang Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan.

60 Peraturan Menteri Hukum Nomor 1 Tahun 2024.

Perjalanan Republik Indonesia yang oleh Pasal 24A Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024 ditetapkan sebagai bukti kewarganegaraan diterbitkan Imigrasi.⁶¹ Lebih mendasar, AHU tidak memiliki Unit Pelaksana Teknis di daerah maupun kepanjangan tangan di perwakilan RI di luar negeri, sehingga verifikasi faktual, pengawasan, dan penanganan WNI yang berisiko kehilangan kewarganegaraan, termasuk yang berstatus tidak berdokumen, *overstay*, atau tanpa kewarganegaraan (*stateless*), sepenuhnya bertumpu pada aparatus keimigrasian. Dengan kata lain, kewenangan formal kini berada pada satu kementerian, sementara kapasitas faktual untuk menjalankannya berada pada kementerian lain.

Risiko dari pemisahan ini tampak pada kasus Ali (Rahim). Ali, anak keluarga imigran ilegal asal Afghanistan yang permohonan suakanya telah ditolak dan dinyatakan ditutup oleh UNHCR sehingga berstatus keimigrasian *final rejected*, memperoleh penegasan status sebagai warga negara Indonesia melalui Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-15.AH.10.01.12 Tahun 2023 tanggal 21 Desember 2023 atas dasar Pasal 28D ayat (4) UUD 1945 dan asas penghormatan hak asasi manusia.⁶² Penegasan tersebut diterbitkan tanpa menempuh tahapan perolehan kewarganegaraan dalam Pasal 8–9, Pasal 19, dan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 dan tanpa mencermati posisi pengawasan dan penindakan keimigrasiannya, sehingga memperlihatkan kekosongan norma yang memadukan administrasi kewarganegaraan dengan penanganan keimigrasian. Dalam konteks Indonesia yang per 31 Desember 2025 menampung 12.112 pengungsi dan pencari suaka serta bukan negara pihak Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi,⁶³ keputusan status yang tidak terkoordinasi seperti ini menyimpan dilema penegakan hukum dan keamanan yang nyata dan dengan terbelahnya kewenangan ke dalam dua kementerian, ruang ketidakselarasan tersebut berpotensi makin lebar.

B.3 Temuan Kajian dari Lembaga Negara Lain

Ketiga fase dinamika kelembagaan yang diuraikan di atas memperlihatkan pola divergensi institusional yang semakin menjauh.⁶⁴ Bukti empiris dari berbagai lembaga pengawas negara secara konsisten mengonfirmasi bahwa memisahkan administrasi kewarganegaraan dari pengawasan keimigrasian di dua kementerian berbeda berisiko menciptakan celah kerawanan penegakan hukum.⁶⁵ Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa status kewarganegaraan bukan sekadar persoalan administratif pencatatan, melainkan ikatan hukum yang memiliki implikasi langsung terhadap kedaulatan dan keamanan negara.⁶⁶

Menyadari inefisiensi dari dualitas layanan ini, berbagai lembaga negara telah melakukan kajian mendalam yang secara aklamasi merekomendasikan penyatuan atau integrasi fungsi.⁶⁷ Terdapat empat kajian strategis yang patut disintesis:

Pertama, kajian Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia (Balitbang Hukum dan HAM) tahun 2018. Berdasarkan Pasal 1100-1101 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2015, Balitbang Hukum dan HAM melaksanakan pengkajian terhadap urgensi regulasi pengintegrasian Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian (SIMKIM) dan Sistem Aplikasi

61 Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Pasal 24A; wawancara dengan Sarno Wijaya, S.H., M.H., Analis Keimigrasian Ahli Utama, 7 Maret 2025.

62 Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-15.AH.10.01.12 Tahun 2023 tanggal 21 Desember 2023 tentang Penegasan Status Kewarganegaraan Republik Indonesia atas nama Ali; surat UNHCR perihal penutupan permohonan suaka keluarga yang bersangkutan (*case closed*).

63 Data jumlah pengungsi dan pencari suaka di Indonesia per 31 Desember 2025 (7.377 pengungsi dan 4.735 pencari suaka), Direktorat Jenderal Imigrasi/UNHCR; Indonesia bukan negara pihak Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi maupun Protokol 1967.

64 Timothy Billing, *Op.Cit.*, hlm. 855.

65 Thomas Huddleston, "Nationality Policies in the Books and in Practice," *Global Governance* 26 (2019): hlm. 1-24.

66 Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 5.

67 D. Handoko, "Analisis Penataan Kelembagaan KP2MI dan BP2MI Ditinjau dari Asas Hukum Administrasi Negara dan Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik," *Proceeding APHTN-HAN* (2025): hlm. 12. Surat Kepala Balitbang Nomor PPH.2.LT.01.01-233 tanggal 12 April 2018.

Kewarganegaraan Elektronik (SAKE).⁶⁸ Kajian ini merekomendasikan perlunya integrasi segera antara kedua sistem tersebut demi memberikan pelayanan prima dan mencegah ekses negatif dalam pemberian paspor serta status kewarganegaraan, yang harus dipayungi oleh Peraturan Menteri Hukum dan HAM.⁶⁹

Kedua, kajian Ombudsman Republik Indonesia tahun 2024 mengenai “Integrasi Data Administrasi Kependudukan Orang Asing dan Perubahan Status Kewarganegaraan”.⁷⁰ Kajian ini dilatarbelakangi kebutuhan untuk mencegah maladministrasi dan memberikan kepastian hukum. Ombudsman merekomendasikan perbaikan jangka pendek agar Menteri Hukum dan HAM segera menetapkan kebijakan bahwa segala kewenangan terkait kewarganegaraan dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi, disertai pembentukan tim khusus untuk menindaklanjuti pelimpahan kewenangan tersebut. Untuk jangka menengah, direkomendasikan penyesuaian Organisasi Tata Kerja (Orta) dan penyusunan Standar Operasional Prosedur (SOP) pelayanan kewarganegaraan.⁷¹

Ketiga, kajian Badan Strategi Kebijakan (BSK) Kementerian Hukum dan HAM tahun 2023 yang berjudul “Penyelenggaraan Layanan Kewarganegaraan pada Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia: Perspektif Penegakan Catur Fungsi Keimigrasian”.⁷² Kajian ini menyoroti bahwa layanan kewarganegaraan harus disatukan di Direktorat Jenderal Imigrasi karena lembaga ini memiliki kelengkapan instrumen pelaksana di dalam maupun di luar negeri serta kewenangan penegakan hukum. Rekomendasi jangka pendek BSK adalah menyerahkan segala kewenangan menyangkut hal ihwal orang asing sejak kedatangan hingga memilih kewarganegaraan kepada Direktorat Jenderal Imigrasi, khususnya Direktorat Izin Tinggal dan Status Keimigrasian. Untuk jangka menengah, diamanatkan pembangunan sistem data yang terintegrasi dengan kependudukan dan dapat diakses oleh Tim Pengawasan Orang Asing (TIMPORA).⁷³

Keempat, kajian Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) Universitas Gadjah Mada tahun 2023 yang bertemakan “Menyederhanakan Birokrasi Pewarganegaraan”.⁷⁴ Kajian ini menemukan bahwa dualitas layanan menciptakan kompleksitas administratif dan ketidaksinkronan data. Masyarakat sering kali salah memahami alur karena berasumsi bahwa urusan kewarganegaraan ditangani oleh Imigrasi, sebagaimana kelaziman di negara lain. Proses yang melibatkan dua birokrasi ini sangat menyulitkan warga negara asing maupun anak berkewarganegaraan ganda yang mengalami “ping-pong” birokrasi. PSKK UGM merekomendasikan kebijakan integrasi dari hulu ke hilir di bawah Direktorat Jenderal Imigrasi, disertai studi komparatif untuk merancang model sistem birokrasi pelayanan yang baru.⁷⁵

Dari keempat kajian tersebut, belum ada satu pun yang ditindaklanjuti secara komprehensif. Padahal, inisiasi integrasi data antara SIMKIM dan SAKE sebenarnya telah dimulai sejak tahun 2018. Sebagaimana diungkapkan oleh Sarno Wijaya, mantan Direktur Sistem dan Teknologi Informasi Keimigrasian sekaligus mantan Direktur Teknologi Informasi AHU, inisiatif tersebut lahir dari kesadaran perlunya kemudahan dan kredibilitas pemerintah dalam memberikan layanan publik yang memiliki fungsi beririsan. Secara mendasar, proses integrasi ini bahkan telah mencapai tahap akhir dengan penyusunan Berita Acara Kerja Sama pada tahun 2021. Direktorat Jenderal Imigrasi telah mengirimkan surat Nomor IMI.6-GR.06.01-55

68 Surat Kepala Balitbang Nomor PPH.2.LT.01.01-233 tanggal 12 April 2018.

69 Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Kajian tentang Urgensi Pembentukan Regulasi tentang Pengintegrasian Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian dan Sistem Aplikasi Kewarganegaraan Elektronik, diterbitkan tanggal 12 April 2018.

70 Surat Ketua Ombudsman Republik Indonesia Nomor R/2241/PC.01.03/VII/2024 tanggal 29 Juli 2024.

71 Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman Brief, Peningkatan Kualitas Layanan Kewarganegaraan: Rekomendasi Kebijakan untuk Penyederhanaan Pelayanan, diterbitkan tanggal 29 Mei 2024, hal 6-7.

72 Pusat Strategi Kebijakan Pembentukan dan Penegakan Hukum dan HAM, Badan Strategi Kebijakan Hukum dan HAM, Kajian Evaluasi Kebijakan: Penyelenggaraan Layanan Kewarganegaraan Pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia: Perspektif Penegakan Catur Fungsi Keimigrasian, diterbitkan pada November 2023.

73 Badan Strategi Kebijakan (BSK) Kementerian Hukum dan HAM, Kajian Tahun 2023.

74 Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Kajian “Menyederhanakan Birokrasi Pewarganegaraan”, 2024.

75 Laporan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) Universitas Gadjah Mada tahun 2024: Penelitian Layanan Pewarganegaraan, diterbitkan pada Mei 2024, hal. 115-116.

tanggal 5 Juli 2021 mengenai Berita Acara Kerja Sama tersebut kepada Sekretaris Direktorat Jenderal AHU. Namun, secara faktual, upaya harmonisasi tersebut terhenti tanpa tindak lanjut yang berarti, mengonfirmasi bahwa komitmen pimpinan tingkat kementerian menjadi faktor kunci yang menentukan keberhasilan integrasi kelembagaan ini.

B.4 Konstruksi Teoretis dan Implikasi Normatif Pemisahan Fungsi

Pemahaman terhadap kewarganegaraan (*citizenship*) dalam literatur ketatanegaraan tidak dapat direduksi sekadar sebagai pencatatan sipil. Sebagaimana ditegaskan oleh Jimly Asshiddiqie, kewarganegaraan adalah konstruksi hukum keindonesiaan yang mengikat individu dengan negara dalam hubungan timbal balik hak dan kewajiban. Ikatan ini memiliki dimensi kedaulatan yang absolut, di mana negara berhak menentukan siapa yang berhak masuk, menetap, dan diakui sebagai bagian dari bangsa (*right to exclude and right to include*).

Dalam konteks hukum administrasi negara, pemisahan fungsi pelayanan (*service*) dari fungsi pengawasan dan penegakan hukum (*enforcement*) dalam satu urusan yang tak terpisahkan (*inseparable affairs*) menciptakan apa yang disebut sebagai anomali birokrasi.⁷⁶ Kewarganegaraan, terutama yang diperoleh melalui pewarganegaraan (naturalisasi) atau penetapan status bagi anak berkewarganegaraan ganda, bermula dari keberadaan orang asing di wilayah yurisdiksi Indonesia. Secara doktriner, keberadaan fisik (*physical presence*) dan niat menetap (*animus manendi*) adalah domain mutlak hukum keimigrasian.⁷⁷ Ketika hukum materiil (UU No. 12 Tahun 2006 dan UU No. 6 Tahun 2011) mengamanatkan keterpaduan syarat substantif seperti masa tinggal lima tahun berturut-turut, atau kewajiban penyampaian pernyataan memilih salah satu kewarganegaraan bagi Anak Berkewarganegaraan Ganda sesuai Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2006, tidaklah berjalan pengawasannya secara baik. Baik Imigrasi maupun AHU tidak mempunyai data yang valid mengenai siapa Anak Berkewarganegaraan Ganda yang telah memasuki usia memilih kewarganegaraan, siapa yang telah memilih, siapa yang telah memilih untuk menjadi WNI seutuhnya dan melepaskan kewarganegaraan asingnya dan sebaliknya, serta siapa yang tidak memilih kewarganegaraan yang berdasarkan Pasal 65 PP No. 2 Tahun 2007 akan otomatis menjadi asing⁷⁸ yang tentunya harus memerlukan penerbitan izin tinggal Orang Asing dari Imigrasi. Keterputusan alur kewarganegaraan dan keimigrasian menjadi ini menjadi potensi kerawanan dalam pengawasan Anak Berkewarganegaraan Ganda yang seharusnya menjadi asing secara diam-diam, ataupun karena ketidaktahuannya. Data Imigrasi mengenai Anak Berkewarganegaraan Ganda menggambarkan ini:

76 Philipus M. Hadjon dkk., *Op.Cit.*, hlm. 112.

77 Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 15.

78 Pasal 65 ayat (1) PP No. 2 Tahun 2007: "Dalam hal anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (1) memilih kewarganegaraan asing atau tidak memilih salah satu kewarganegaraan, berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai orang asing."

**DATA PENDAFTARAN ANAK BERKEWARGANEGARAAN GANDA
REGISTER 1G01 PERIODE 2013 S.D. MEI 2025**

NO.	KEWARGA- NEGARAAN	TAHUN PENDAFTARAN												TOTAL	
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024		
1	AMERIKA SERIKAT	31	121	122	150	202	166	209	147	203	348	472	157	2328	
2	AUSTRALIA	32	146	152	179	191	182	216	107	119	358	414	145	2241	
3	MALAYSIA	16	91	105	132	147	149	225	106	125	305	358	152	1911	
4	CHINA	9	54	81	105	123	111	189	89	104	239	517	165	1786	
5	JEPANG	12	69	102	101	129	144	151	107	129	167	274	113	1488	
6	BRITISH	10	78	93	105	90	77	112	70	80	145	204	76	1140	
7	KOREA SELATAN	5	50	71	65	78	91	101	65	87	150	217	64	1044	
8	SINGAPURA	6	66	82	81	77	93	87	63	75	127	182	57	996	
9	PERANCIS	7	55	61	55	55	69	81	63	65	112	161	30	814	
10	TAIWAN	5	33	39	39	72	63	129	58	41	98	156	53	796	
11	INDIA	9	27	43	52	73	41	87	49	55	106	163	58	763	
12	BELANDA	8	45	54	48	65	47	84	48	76	78	130	52	735	
13	JERMAN	3	17	30	49	38	48	55	42	44	84	97	59	566	
14	PAKISTAN	2	10	36	18	37	34	40	42	42	65	130	51	507	
15	FILIPINA	2	10	20	19	28	29	51	23	27	61	103	39	412	
16	BANGLADESH	-	3	13	12	8	13	17	17	9	38	65	25	220	
17	BRUNEI DARUSSALAM			1	4	3	3	1		3	5	3	1	24	
18	ITALIA	4	6	18	25	25	18	25	11	22	41	52	24	271	
19	KAMBOJA		1		1	1	2	6	5	3	6	10	7	42	
20	MESIR		7	10	16	14	16	27	13	16	22	42	18	201	
21	NIGERIA	2	7	15	14	17	24	22	31	24	32	41	17	246	
22	SELANDIA BARU	3	16	16	19	23	12	22	7	10	39	24	19	210	
23	THAILAND	3	12	17	21	15	13	23	16	18	41	83	25	287	
24	TIMOR LESTE	1	4	1	2	10	5	4	3	3	9	29	15	86	

NO.	KEWARGANEGARAAN 2013 2014 2015	TAHUN PENDAFTARAN											TOTAL	
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023		2024
25	TURKI	1	7	11	8	16	8	25	10	10	36	48	13	193
26	VIETNAM		3	3	10	12	8	12	5	6	24	30	9	122
27	YAMAN	1	4	20	14	15	9	23	15	28	46	90	24	289
	224	1079	1371	1557	1832	1714	2415	1433	1715	3241	4794	1679	23054	

Penjelasan tabel:⁷⁹

- a. hanya bisa ditampilkan secara kesisteman terdata periode waktu pendaftaran yang dimulai tahun 2013, setelah ditetapkannya Permenkumham Nomor 21 Tahun 2012 setelah ditetapkannya dan dibangun kesistemannya pada tahun 2012.
- b. terdata adalah pendaftaran di dalam negeri sejak tahun 2012, belum terdata pendaftaran di luar negeri di seluruh Perwakilan Republik Indonesia oleh karena baru terimplementasi Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian (Simkim) bertahap mulai tahun 2015 s.d. saat ini yang masih berjalan;
- c. data manual pendaftaran Anak Berkewarganegaraan Ganda untuk sebelum 1 Agustus 2006, dan periode setelah 1 Agustus 2006 s.d. tahun 2013 belum pernah terkompilasi dan dilakukannya penginventarisasian atau pendataan ulang.

Sri Yuliani⁸⁰ menegaskan kebenaran data Anak Berkewarganegaraan Ganda yang ada di AHU hanya yang lahir sebelum 1 Agustus 2006 dan jika ada perekaman data dalam Sistem Administrasi Kewarganegaraan Elektronik (SAKE) hanyalah yang memproses kewarganegaraan atau menyampaikan pernyataan memilih kewarganegaraan bagi Anak Berkewarganegaraan Ganda sejak diimplementasikan tahun 2017 melalui Permenkumham No. 47 Tahun 2016. Saat implementasi data antara Imigrasi dan AHU untuk kewarganegaraan telah dalam tahap Berita Acara juga akhirnya tidak direalisasikan.⁸¹

Dalam kasus di atas sebelumnya, baik Orient Patriot Riwu Kore maupun Archandra Tahar terdeteksi menjadi WNA secara diam-diam melalui perlintasan keimigrasian dan juga dokumen persyaratan pembuatan Paspor RI yang diajukannya di Perwakilan Republik Indonesia luar negeri. Penanganan kewarganegaraan yang seharusnya terintegrasi, sayangnya melalui hukum formil/administratif (Peraturan Presiden tentang Kementerian Negara dan SOTK) justru membelah pelaksanaannya ke dalam dua kementerian yang berbeda.

Implikasi normatif dari pemisahan ini sangat serius. Pertama, terjadinya asimetri informasi (*information asymmetry*) antara lembaga pencatat (AHU) dan lembaga pengawas (Imigrasi).⁸² Direktorat Jenderal AHU, dengan instrumen *paper-based*-nya, tidak memiliki kemampuan verifikasi faktual lapangan. Mereka bergantung sepenuhnya pada dokumen formal yang diajukan pemohon. Sebaliknya, Direktorat Jenderal Imigrasi yang memiliki aparat intelijen dan pengawasan di tingkat daerah (Kantor Imigrasi dan Rumah Detensi Imigrasi) serta di luar negeri (Atase Imigrasi), tidak memiliki kewenangan akhir untuk menunda atau membatalkan produk administrasi kewarganegaraan meskipun menemukan indikasi kecurangan atau pelanggaran di lapangan.

Kedua, kerentanan terhadap penyelundupan hukum (*fraud in law*). Kasus perkawinan semu (*sham marriage*) yang diatur pemedanaannya dalam Pasal 135 UU No. 6 Tahun 2011 merupakan contoh klasik.⁸³ Warga negara asing yang menikahi WNI semata-mata untuk mendapatkan status kewarganegaraan RI seringkali berhasil mengelabui sistem administrasi karena dokumen perkawinannya sah secara formal. Imigrasi baru dapat menindak ketika yang bersangkutan mengajukan paspor RI atau temuan pelanggaran keimigrasian kemudian, padahal status kewarganegaraannya sudah terlanjur diterbitkan oleh AHU. Jika fungsi ini disatukan, Imigrasi dapat melakukan *clearance* lapangan sebelum status kewarganegaraan diberikan.

79 Sumber: Dicky Fattah. Pejabat Imigrasi, Ketua Tim di Direktorat Izin Tinggal dan Status Keimigrasian Direktorat Jenderal Imigrasi, pada 22 Mei 2025.

80 Yuliani, eks Direktur Teknologi Informasi Ditjen AHU (akhir 2020-September 2022), saat ini Asisten Deputi Tata Kelola Administrasi Hukum pada Kementerian Koordinator Bidang Hukum, Hak Asasi Manusia, Imigrasi, dan Pemasyarakatan (Kemenko H2IP).

81 Sri Yuliani, Asisten Deputi Tata Kelola Administrasi Hukum pada Kementerian Koordinator Bidang Hukum, Hak Asasi Manusia, Imigrasi, dan Pemasyarakatan (Kemenko H2IP) dalam rapat RUU Kewarganegaraan tanggal 8 Juni 2026.

82 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 89.

83 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Pasal 135.

Ketiga, hilangnya perlindungan (*protection gap*) bagi warga negara di luar negeri, khususnya subjek anak berkewarganegaraan ganda. Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2006 mewajibkan anak tersebut memilih kewarganegaraan pada usia 18 tahun (atau paling lambat 21 tahun).⁸⁴ Jika mereka lalai, mereka terancam kehilangan kewarganegaraan Indonesia (Pasal 23). Direktorat Jenderal AHU tidak memiliki perangkat atase di Perwakilan RI dan kesisteman untuk melacak, menyosialisasikan, atau mengeksekusi layanan ini secara proaktif. Akibatnya, banyak anak diaspora Indonesia yang menjadi *undocumented* atau kehilangan kewarganegaraan secara pasif akibat ketidaktahuan dan ketiadaan instrumen penjangkauan negara. Hal ini secara langsung mengkhianati amanat Alinea IV Pembukaan UUD 1945 tentang kewajiban negara melindungi segenap bangsa Indonesia.

Keempat, komplikasi dalam pemulihan kewarganegaraan bagi WNI undocumented person atau illegal stay di luar negeri.⁸⁵ Seperti yang dikaji oleh Rahayu dkk. (2024), pengabaian perlindungan bagi pekerja migran tanpa dokumen sering bermuara pada persoalan pembuktian kewarganegaraan. Proses ini mutlak membutuhkan verifikasi biometrik, penelusuran rekam jejak pelintasan, dan wawancara pendalaman yang hanya dapat dilakukan oleh pejabat Imigrasi di perwakilan diplomatik, bukan oleh pejabat tata negara di pusat.

B.5 Konstruksi Solusi Hukum Administrasi Negara: Reintegrasi Fungsi dalam Satu Komando

Empat implikasi normatif yang diuraikan di atas bukanlah eksekusi manajerial yang dapat diselesaikan sekadar dengan perbaikan Standar Operasional Prosedur (SOP) atau integrasi aplikasi komputer semata.⁸⁶ Keempat persoalan tersebut bersumber dari satu cacat desain institusional yang sama: terputusnya rentang kendali (*span of control*) antara otoritas yang memberikan status hukum (AHU) dengan otoritas yang memverifikasi fakta dan mengawasi subjek hukum di lapangan (Imigrasi).⁸⁷ Oleh karena itu, solusi yang ditawarkan harus berupa restrukturisasi kewenangan yang fundamental.⁸⁸

Dalam kerangka hukum administrasi negara, efektivitas suatu struktur organisasi diukur dari prinsip rentang kendali (*span of control*), efisiensi birokrasi, dan akuntabilitas pengawasan.⁸⁹ Kondisi eksisting di mana kewarganegaraan ditangani oleh Direktorat Jenderal AHU di bawah Kementerian Hukum memiliki kelemahan struktural yang mendasar: ketiadaan instrumen lapangan, dualitas birokrasi yang membebani masyarakat, dan risiko keamanan serta penegakan hukum.⁹⁰

Beberapa pihak mungkin berargumen bahwa kewarganegaraan adalah murni produk perdata atau administrasi hukum umum yang bersifat pencatatan sipil, sehingga tepat berada di bawah Kementerian Hukum.⁹¹ Argumen ini keliru secara doktriner dan ketinggalan zaman secara komparatif.⁹² Secara doktriner, pemberian kewarganegaraan (naturalisasi) adalah tindakan kedaulatan tertinggi negara (*act of state*) yang mensyaratkan *clearance* keamanan, bukan sekadar pencatatan administratif.⁹³ Secara komparatif, studi terhadap tata kelola negara-negara modern menunjukkan bahwa administrasi kewarganegaraan hampir selalu disatukan dengan fungsi keimigrasian dalam satu institusi (*one-stop service governance*).⁹⁴

84 Peter J. Spiro, "Dual Citizenship as Human Right," *International Journal of Constitutional Law* 8, No. 1 (2010): hlm. 115.

85 Derita Rahayu, D. I. Supaat, dan M. Yusuf, *Op.Cit.*, hlm. 380.

86 D. Handoko, *Op. Cit.*, hlm. 13.

87 Kenneth J. Meier dan John Bohte, *Op.Cit.*, hlm. 63.

88 Philipus M. Hadjon dkk., *Op. Cit.*, hlm. 115.

89 Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 90.

90 Wawancara dengan Jamaruli Manihuruk, Pejabat Imigrasi PTK XIX, eks Kepala Pusat Pembentukan dan Penegakan Hukum Badan Strategi Kebijakan (2022-2024), pada tanggal 29 Juni 2025.

91 Bagus Hermanto, *Op.Cit.*, hlm. 206.

92 Peter J. Spiro, *At Home in Two Countries: The Past and Future of Dual Citizenship* (New York: NYU Press, 2016), hlm. 45.

93 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 120.

94 European Commission, *Handbook on How to Implement a One-Stop-Shop for Immigrant Integration* (Brussels: European Commission, 2018), hlm. 5-12.

Oleh karena itu, berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terkait asas kecermatan dan efektivitas,⁹⁵ diperlukan upaya perbaikan penanganan kewarganegaraan secara nasional dan dalam arsitektur hukum secara umum. Pertama, adalah solusi kelembagaan. Solusi kelembagaan ini mutlak diperlukan adalah mengembalikan seluruh portofolio penanganan kewarganegaraan untuk dapat secara *in-line* (satu garis komando) ke dalam fungsi keimigrasian di bawah Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan.⁹⁶ Langkah konkrit ini dapat berupa deregulasi Peraturan Presiden Nomor 155 Tahun 2024 dan Peraturan Presiden Nomor 157 Tahun 2024. Kedua, adalah mensinkronisasi ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengintegrasikan substansi kewarganegaraan dan keimigrasian sebagai satu rangkaian pelayanan dan pengawasan guna efektivitas, kepastian hukum, dan keamanan nasional. Ketiga, mewujudkan kerja sama AHU dan Imigrasi yang menyatukan rangkaian operasional, proses bisnis, dan integrasi data antar keduanya dalam prinsip saling mendukung dan melengkapi. Upaya kedua dan ketiga merupakan solusi jalan tengah jika solusi kelembagaan belum memungkinkan atau sulit terealisasi. Kendala ego sektoral tentunya berpotensi akan dihadapi, oleh karenanya direktif pimpinan Kementerian Lembaga (K/L) di tataran Kementerian Koordinator seharusnya bisa menjembatani penyelerasan fungsi antar Menteri K/L yang membidangi kewarganegaraan dan keimigrasian ini.

C. Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa dinamika penanganan kewarganegaraan di Indonesia tidak dapat dipahami semata-mata sebagai perkembangan norma hukum kewarganegaraan, melainkan harus ditempatkan dalam konteks perkembangan kelembagaan yang mengelolanya. Melalui penelusuran sejarah hukum nasional sejak masa Hindia Belanda hingga restrukturisasi kementerian tahun 2024, penelitian menemukan bahwa hubungan antara fungsi kewarganegaraan dan keimigrasian mengalami perubahan yang berlangsung secara bertahap. Perubahan tersebut dapat dipetakan ke dalam tiga fase utama, yaitu fase transisi (1999–2010), fase fragmentasi (2011–2024), dan fase dualitas kewenangan pasca restrukturisasi kelembagaan tahun 2024. Ketiga fase tersebut menunjukkan pergeseran dari hubungan yang relatif komplementer menuju hubungan kelembagaan yang semakin terpisah secara administratif.

Penelitian juga menemukan bahwa meskipun kewenangan administrasi kewarganegaraan secara normatif berada pada Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, pelaksanaannya tetap memiliki ketergantungan yang kuat terhadap instrumen dan fungsi keimigrasian. Ketergantungan tersebut terlihat dalam berbagai aspek, mulai dari proses masuk ke wilayah Indonesia, verifikasi status keimigrasian, pembuktian masa tinggal sebagai syarat kewarganegaraan, penerbitan dokumen keimigrasian, penanganan anak berkewarganegaraan ganda, perlindungan warga negara Indonesia di luar negeri, penanganan warga negara yang kehilangan atau berisiko kehilangan status kewarganegaraannya, dan pengelolaan data kewarganegaraan (*mobiling, migration, integration*). Temuan ini menunjukkan bahwa hubungan antara kewarganegaraan dan keimigrasian bukan sekadar hubungan administratif, melainkan hubungan fungsional yang terus berlanjut dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Analisis terhadap kasus-kasus kewarganegaraan yang muncul dalam dua dekade terakhir, termasuk kasus Archandra Tahar, Gloria Natapradja, Orient Patriot Riwu Kore, dan Ali (Rahim), memperlihatkan bahwa proses penentuan dan verifikasi status kewarganegaraan sering kali membutuhkan data, informasi, dan tindakan administratif yang berada dalam domain keimigrasian. Pada saat yang sama, berbagai kajian

⁹⁵ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 5 dan Pasal 10.

⁹⁶ Wawancara dengan Sarno Wijaya, S.H., M.H., Analis Keimigrasian Ahli Utama, pada tanggal 7 Maret 2025.

yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia, Balitbang Hukum dan HAM, Badan Strategi Kebijakan Kementerian Hukum dan HAM, serta Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada menunjukkan adanya perhatian yang konsisten terhadap kebutuhan penguatan koordinasi, integrasi data, dan penyelarasan tata kelola antara kedua fungsi tersebut. Dengan demikian, penelitian ini menemukan bahwa tantangan utama dalam penyelenggaraan kewarganegaraan saat ini tidak hanya berkaitan dengan substansi regulasi, tetapi juga dengan desain kelembagaan dan mekanisme koordinasi antarinstansi.

Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada dua aspek. Pertama, penelitian ini menawarkan periodisasi perkembangan hubungan kelembagaan kewarganegaraan dan keimigrasian dalam sejarah hukum Indonesia yang dibagi ke dalam fase transisi, fragmentasi, dan dualitas kewenangan. Periodisasi ini memberikan kerangka analitis baru untuk memahami perkembangan tata kelola kewarganegaraan yang selama ini lebih banyak dikaji dari perspektif hukum normatif atau hak asasi manusia. Kedua, penelitian ini menunjukkan bahwa hubungan antara kewarganegaraan dan keimigrasian tidak hanya ditentukan oleh konstruksi hukum materiil, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh konfigurasi kelembagaan yang mengelola kedua fungsi tersebut, dan upaya mensinkronisasinya baik dari aspek ketentuan maupun operasional meliputi proses bisnis dan integrasi data. Temuan ini memperkaya kajian hukum administrasi negara dan tata kelola kewarganegaraan dengan menempatkan aspek kelembagaan sebagai variabel utama dalam menjelaskan efektivitas penyelenggaraan urusan kewarganegaraan.

Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa perubahan struktur kelembagaan serta sinkronisasi ketentuan dan integrasi operasional merupakan faktor penting yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan kewarganegaraan di Indonesia. Relasi antara fungsi kewarganegaraan dan keimigrasian yang berkembang sepanjang sejarah menunjukkan bahwa efektivitas penyelenggaraan kewarganegaraan tidak hanya bergantung pada kualitas regulasi, tetapi juga pada kemampuan institusi negara dalam membangun koordinasi, integrasi data, dan mekanisme kerja yang selaras untuk menjamin kepastian hukum, perlindungan warga negara, serta pelaksanaan kedaulatan negara

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Sejarah Departemen Kehakiman 1945-1985*. Jakarta: Departemen Kehakiman, 1985.
- Direktorat Jenderal Imigrasi. *Lintas Sejarah Imigrasi Indonesia*. Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2005.
- Hadjon, Philipus M., dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.
- Manan, Bagir. *Hukum Keimigrasian dalam Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2000.
- Ridwan, HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014. Santoso, M. Iman. *Perspektif Imigrasi dalam United Nation Convention Against Transnational Organization*. Jakarta: Perum Percetakan Negara, 2007.
- Schuck, Peter H. *Citizens, Strangers, and In-Betweens: Essays on Immigration and Citizenship*. Boulder: Westview Press, 1998.
- Sihombing, Sihar. *Hukum Keimigrasian dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Nuansa Aulia, 2006.
- Soetoprawiro, Korniatmoko. *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994.
- Spiro, Peter J. *At Home in Two Countries: The Past and Future of Dual Citizenship*. New York: NYU Press, 2016.
- Wijaya, Sarno. *Dinamika Pendidikan Pejabat Imigrasi Indonesia*. Jakarta: CV. Intelektual Writer, 2024.

Jurnal dan Makalah

- Asshiddiqie, Jimly. "Kewarganegaraan: Konstruksi Hukum Keindonesiaan." Makalah disampaikan dalam Simposium tentang Ke-Indonesiaan dan Kewarganegaraan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Oktober 2011.
- Billing, Timothy. "Government Fragmentation, Administrative Capacity, and Public Goods." *Political Research Quarterly* 72, No. 4 (2019): 851-865.
- Handoko, D. "Analisis Penataan Kelembagaan KP2MI dan BP2MI Ditinjau dari Asas Hukum Administrasi Negara dan Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik." *Proceeding APHTN-HAN* (2025): 1-15.
- Hayanda, Fauzan, dan Nur Azizah. "Indonesian Consulate General in Davao in Protecting the Rights of the Indonesian Citizens in Mindanao." *Journal of Political Issues* 6, No. 1 (2024): 59-71.
- Hermanto, Bagus. "Reformulasi Undang-Undang Kewarganegaraan Indonesia: Perspektif Politik Hukum, Problematik, dan Prospek Pengaturan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, No. 2 (2022): 201-215.
- Huddleston, Thomas. "Nationality Policies in the Books and in Practice." *Global Governance* 26 (2019): 1-24.
- Lazuardi, Garda. "Status Kewarganegaraan Ganda Dilihat dari Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia." *SIGn Jurnal Hukum* 2, No. 1 (2020): 1-15.
- Meier, Kenneth J., dan John Bohte. "Span of Control and Public Organizations: Implementing Luther Gulick's Research Design." *Public Administration Review* 63, No. 1 (2003): 61-70.

Rahayu, Derita, D. I. Supaat, dan M. Yusuf. "The Neglect of Protection for Undocumented Migrant Workers within the Framework of Human Rights Law." *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 32, No. 2 (2024): 374-393.

Spiro, Peter J. "Dual Citizenship as Human Right." *International Journal of Constitutional Law* 8, No. 1 (2010): 111-130.

Su, Rick. "Local Fragmentation as Immigration Regulation." *Houston Law Review* 47 (2010): 367-420.

European Commission. *Handbook on How to Implement a One-Stop-Shop for Immigrant Integration*. Brussels: European Commission, 2018.

Kajian

Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kajian tentang Urgensi Pembentukan Regulasi tentang Pengintegrasian Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian dan Sistem Aplikasi Kewarganegaraan Elektronik, diterbitkan tanggal 12 April 2018.

Badan Strategi Kebijakan Hukum dan HAM, Kajian Evaluasi Kebijakan: Penyelenggaraan Layanan Kewarganegaraan pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia: Perspektif Penegakan Catur Fungsi Keimigrasian, diterbitkan pada November 2023.

Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman Brief, Peningkatan Kualitas Layanan Kewarganegaraan: Rekomendasi Kebijakan untuk Penyederhanaan Pelayanan, diterbitkan tanggal 29 Mei 2024.

Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Laporan Penelitian Layanan Pewarganegaraan, diterbitkan pada Mei 2024.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara Indonesia.

Undang-Undang Darurat Nomor 9 Tahun 1953 tentang Pengawasan Orang Asing.

Undang-Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1956 tentang Tindak Pidana Imigrasi.

Undang-Undang Darurat Nomor 9 Tahun 1955 tentang Kependudukan Asing.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1958 tentang Persetujuan Perjanjian antara Republik Indonesia dan Republik Tiongkok.

Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara. Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara Kabinet Merah Putih Periode Tahun 2024-2029.

Peraturan Presiden Nomor 155 Tahun 2024 tentang Kementerian Hukum.

Peraturan Presiden Nomor 157 Tahun 2024 tentang Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan.

Peraturan Menteri Hukum Nomor 1 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum.

Wawancara

Wawancara Peneliti. Wawancara dengan Analis Keimigrasian Ahli Utama, Pejabat Direktorat Jenderal Imigrasi, dan Pejabat Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum. Jakarta, Maret-Juni 2025.

Wawancara Peneliti. Wawancara dengan dengan Sarno Wijaya, S.H., M.H., Analis Keimigrasian Ahli Utama pada tanggal 3 Maret 2025.

Wawancara Peneliti. Wawancara dengan dengan Eko Budianto, Pejabat Imigrasi PTK XIX, eks Kepala Subbagian Peraturan Perundang- Undangan 2012-2014, saat ini Direktur Visa dan Dokumen Perjalanan.

Wawancara Peneliti. Wawancara dengan dengan Nurudin, Pejabat Imigrasi PTK XX, eks Koordinator Penentuan Status Keimigrasian (Februari 2021 s.d. September 2023), pada tanggal 29 Juni 2025.

Wawancara Peneliti. Wawancara dengan Muhammad Akram, Pejabat Imigrasi PTK XXVIII, saat ini Sekretaris Direktorat Jenderal Perundang-Undangan Kementerian Hukum, dan Muhammad Ishaq Ismail, Pejabat Imigrasi, Koordinator Tim Perundang-Undangan dan Kelembagaan, Ditjenim.

Wawancara Peneliti. Wawancara dengan dengan Nurudin, Pejabat Imigrasi PTK XX, eks Koordinator Penentuan Status Keimigrasian (Februari 2021 s.d. September 2023), pada tanggal 29 Juni 2025.

Wawancara Peneliti. Wawancara dengan Fattah, Dicky. Pejabat Imigrasi, Ketua Tim di Direktorat Izin Tinggal dan Status Keimigrasian Direktorat Jenderal Imigrasi, pada 22 Mei 2025.

Wawancara Peneliti. Wawancara dengan Yuliani, Sri, Asisten Deputi Tata Kelola Administrasi Hukum pada Kementerian Koordinator Bidang Hukum, Hak Asasi Manusia, Imigrasi, dan Pemasayarakatan (Kemenko H2IP) dalam rapat RUU Kewarganegaraan tanggal 8 Juni 2026.

