

**TANGGUNG JAWAB NEGARA TERHADAP
WARGA NEGARA INDONESIA DI KAWASAN
PERBATASAN ANTARA INDONESIA DAN
FILIPINA¹**

Oleh : Axel Alfa Makikama²

Harold Anis³

Cornelis Dj. Massie⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini untuk mengetahui bagaimana tanggung jawab negara terhadap warga negara dan bagaimana pengaturan negara menurut hukum internasional terhadap warga negara Indonesia di kawasan perbatasan antara Indonesia dan Filipina yang mana dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Tanggung jawab negara terhadap warga negara merupakan bentuk dari kewajiban negara dalam pemenuhan, perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia yang diakui secara internasional. Tanggung jawab negara timbul, sebagai akibat dari pelanggaran hukum internasional oleh negara yaitu, melakukan tindakan pelanggaran hak asasi manusia (*action*) dan melalaikan, tidak melakukan tindakan apapun, atau melakukan pembiaran (*ommission*) terhadap hak asasi manusia. Pengaturan mengenai tanggung jawab negara sendiri diatur dalam *Draft Article Responsibility of States For Internationally Wrongfull Acts, ILC 2001* yang didalamnya mengatur tindakan berbuat atau tidak berbuat dari negara sehingga kepada negara dapat diminta pertanggungjawaban terhadap pelanggaran kewajiban internasional (*breach of an international obligation*). 2. Pengaturan negara terhadap warga negara di kawasan perbatasan antara Indonesia dan Filipina adalah merupakan salah satu instrumen dalam implikasi tanggung jawab negara terhadap warga negara yang berada di kawasan perbatasan. Hak dasar dari setiap Warga Keturunan Indonesia Pemukim di Filipina adalah yang menjadi objek utama yang harus dijamin oleh pemerintah dalam melaksanakan

perintah konstitusi, guna meningkatkan sumber daya manusia dan pemanfaatan sumber daya alam secara maksimal di kawasan perbatasan Indonesia dan Filipina. Adanya regulasi mengenai kawasan perbatasan lebih menegasakan bagaimana dan sampai sejauh mana batas untuk pemerintah dapat bertindak dan menjamin hak-hak dari warga Indonesia yang berada di kawasan perbatasan Filipina. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat maupun daerah di dalam pengelolaan kawasan perbatasan harus sesuai dengan aturan yang berlaku baik secara internasional maupun nasional agar tidak melanggar kewajiban internasional, baik oleh eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Sebab kebijakan suatu negara ditentukan oleh lembaga-lembaga tersebut, karena kebijakan itu akan di lakukan oleh organ/pejabat yang melaksanakan kegiatan/tindakan di kawasan perbatasan khususnya dalam pengelolaan kawasan perbatasan.

Kata kunci: kawasan perbatasan; warga negara indonesia;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai negara kepulauan yang berbatasan dengan negara lain, Indonesia tidak terlepas dari masalah yang sangat krusial dialami oleh warga negaranya yang tinggal di kawasan perbatasan, tidak terlepas juga mereka yang tinggal di perbatasan Indonesia dan Filipina. Hal ini sangat didukung oleh kebijakan dan pembangunan yang tidak merata sehingga masyarakat yang tinggal di kawasan perbatasan harus mengusahakan dirinya untuk memenuhi kebutuhannya baik dari segi ekonomi, politik, sosial dan budaya .⁵

Filipina menjadi rumah bagi masyarakat keturunan Sangir dan Talaud yang belum mendapatkan status kewarganegaraannya di Indonesia, hal ini disebabkan oleh beberapa faktor sehingga setidaknya sekitar 7.946

¹ Artikel Skripsi.

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 17071101044

³ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁵ Strategi Menjaga Kedaulatan Di Kawasan Perbatasan. Presiden Jokowi Memproyeksikan Kawasan Perbatasan Menjadi Titik Baru Pertumbuhan Perekonomian. 2015. PresidenRI.go.id. Diakses melalui: <http://presidenri.go.id/program-prioritas-2/strategi-menjaga-kedaulatan-di-kawasan-perbatasan.html>. Diakses pada tanggal 10 Maret 2021 .Pukul 22.15 WITA.

orang pada tahun 2004 masih belum memiliki status sebagai warga negara Indonesia.⁶ Hal inilah yang mengakibatkan masyarakat Indonesia yang tinggal di Filipina khususnya di Mindanao Selatan, Kepulauan Sulu dan Tawi-Tawi tidak dijamin kehidupannya oleh negara baik dari segi pendidikan, kesehatan, maupun kebutuhan ekonomi. Namun pemerintah Indonesia telah melakukan pendataan bagi warga Indonesia yang bermukim di Filipina untuk melengkapi informasi agar secepatnya ditetapkan sebagai warga negara Indonesia sehingga pada tahun 2018 hampir keseluruhan warga sangir dan talaud yang bermukim di Filipina telah memperoleh status sebagai WNI.⁷

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana tanggung jawab negara terhadap warga negara ?
2. Bagaimana pengaturan negara menurut hukum internasional terhadap warga negara Indonesia di kawasan perbatasan antara Indonesia dan Filipina ?

E. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif-empiris.

PEMBAHASAN

A. Tanggung jawab Negara Terhadap Warga Negara

Perlindungan bagi setiap warga negara merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh suatu negara. Begitu juga negara Indonesia yang wajib melindungi setiap warga negaranya dimanapun berada. Hal ini sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Alinea ke 4 (empat).

Lebih lanjut perlindungan negara terhadap warga negaranya berlaku dimanapun dia berada di seluruh penjuru dunia karena perlindungan yang diberikan merupakan salah satu hak warga negara yang diejawantahkan

dalam Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan bahwa "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum". Oleh karena itu dengan adanya perlindungan WNI di manapun dia berada, negara bukan hanya memenuhi kewajibannya namun juga telah memenuhi hak asasi manusia warga negara tersebut.

Pada dasarnya seseorang yang berada di dalam wilayah suatu negara secara otomatis harus tunduk pada ketentuan-ketentuan yang berlaku di dalam wilayah negara tersebut.⁸ Namun, meskipun warga negara asing harus tunduk pada ketentuan yang berlaku di negara tempat ia berada, mereka tetap berada dalam perlindungan negara asalnya.⁹

Ketika warga negara dari suatu negara berada di dalam wilayah yang termasuk ke dalam wilayah negara lain, negara asal dari orang tersebut tentunya tidak dapat dengan mudah memberikan perlindungan kepada warga negaranya. Negara asalnya itu tentunya tidak dapat sekehendak hatinya dalam berinteraksi dengan warga negaranya tersebut. Hal ini disebabkan adanya kedaulatan dari negara lain itu yang tidak boleh dilanggar oleh negara asal orang tersebut, meskipun hal itu dalam rangka memberikan perlindungan bagi warga negaranya.

Dalam hal membahas mengenai tanggung jawab negara, maka dalam praktiknya perlu mengingat batas-batas antara hukum nasional dan hukum internasional. Batasan antara kedua hukum ini berkaitan dengan:¹⁰

- a. Pelanggaran kewajiban atau tidak dilaksanakannya beberapa kaidah tindakan oleh suatu negara yang dianggap menimbulkan tanggung jawab
- b. Kewenangan atau kompetensi badan negara yang melakukan kesalahan

Penjelasan butir (a) adalah bahwa setiap tindakan harus berupa pelanggaran kewajiban atau tidak memenuhi beberapa kaidah tanggung jawab negara secara internasional.

⁶ Rara Gusnita Putri: *Peran Diaspora Indonesia-Filipina Selatan dalam Pemberdayaan Ekonomi Warga Keturunan Indonesia Pemukim di Filipina Selatan*. <https://online-journal.unja.ac.id/iisip/article/view/7162>. Diakses pada tanggal 10 Maret 2021 .Pukul 23.05

⁷ Konsulat Jenderal Republik Indonesia Davao City Filipina, *Menyibak Tabir WNI II*, 2006. hlm. 2.

⁸ B Sen, *A Diplomat's Handbook on International Law and Practice*, (The Hague: Martinus Nijhoff, 1965), hlm. 279.

⁹ L Oppenheim, *International Law, a Treatise, Volume I, Peace*, (London: Longmans, 1967), hlm. 686.

¹⁰ J.G Starke, *Op.cit*, hlm. 395

Selanjutnya, negara tidak dapat melepaskan tanggung jawab dengan mengatakan bahwa tidak ada hukum nasional yang dilanggar padahal secara bersamaan telah terjadi pelanggaran terhadap hukum internasional. Komisi Hukum Internasional menyatakan, fakta bahwa suatu tindakan memenuhi karakteristik pelanggaran hukum internasional tidak dapat dipengaruhi oleh tindakan yang sama namun menurut karakteristik hukum nasional dianggap suatu tindakan yang sah.

Penjelasan butir (b) adalah negara tidak dapat melepaskan diri dari pertanggung jawaban negara dengan menyatakan bahwa badan negara yang telah melakukan pelanggaran telah melakukan tindakan diluar kewenangannya menurut hukum nasional, dikenal sebagai doktrin imputabilitas.¹¹ Setiap negara tidak dapat menggunakan hukum nasionalnya sebagai alasan untuk melepaskan diri dari Tanggung jawab. Hal ini tertuang dalam *Draft articles on Responsibility of State for Internationally Wrongful Acts*, ILC Pasal 1-3.¹²

Tanggung jawab negara yang telah dijelaskan diatas memuat karakteristik yang jelas untuk itu maka dianggap perlu untuk mengetahui apa saja yang menjadi tanggung jawab negara dalam hukum internasional.

A. Tanggung jawab Terhadap Orang Asing dan Property Milik Asing

Negara memiliki hak dan kewajiban untuk melindungi warga negaranya di luar negeri, hak dan kewajiban ini tidak jarang menimbulkan konflik. Perlakuan buruk negara terhadap warga negara asing menimbulkan tanggungjawab negara. Perlakuan buruk tersebut dapat berupa pengingkaran keadilan, pengambilalihan harta benda secara paksa, atau tindakan organ negara yang merugikan.

¹¹ Doktrin Imputabilitas menyatakan bahwa suatu negara bertanggungjawab atas suatu kesalahan yang ditimbulkan oleh organnya, jadi tampaknya disini adanya ikatan atau mata rantai yang erat antara negara dengan objek hukum yang bertindak untuk negara. Hendra Sitepu, *Doktrin Imputabilitas*, <https://id.scribd.com/doc/180390857/Doktrin-Imputabilitas-I>, Diakses pada tanggal 24 April 2021. Pukul 23.47 WITA.

¹² International Law Commission, *Draft Article Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, 2001. <https://www.refworld.org/docid/3ddb8f804.html> Diakses pada tanggal 24 April 2021. Pukul 04.21 WITA.

Garcia Amador pada tahun 1956 merumuskan dua prinsip. Pertama, orang asing harus dapat menikmati hak-hak fundamental yang diakui dalam hukum internasional serta jaminan perlakuan yang sama. Kedua, jika hak tersebut dilanggar maka akan menimbulkan Tanggung jawab negara.¹³

Respon tanggung jawab dalam praktiknya, perlakuan buruk negara – negara (*ill treatment*) terhadap WNA dapat menimbulkan tanggung jawab negara. Perlakuan buruk yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Pengingkaran keadilan (*denial justice*);
2. Pengambilalihan harta benda pihak asing secara tidak sah;
3. Kegagalan untuk menghukum seseorang yang seharusnya bertanggungjawab terhadap sersngsn yang ditujukan pada pihak asing;
4. Kerugian langsung yang disebabkan tindakan organ negara.

Menyangkut standar yang tepat untuk memperlakukan orang asing di suatu negara sering kali diperdebatkan antara standar minimum internasional (*international minimum standart*) dengan standar nasional. Standar minimum internasional diinginkan oleh negara maju yang senantiasa khawatir warganya diperlakukan buruk di negara-negara berkembang. Negara-negara maju menginginkan warganya diperlakukan sesuai standar minimum internasional terlepas dari bagaimana suatu negara memperlakukan warganya sendiri. Manakala standar minimum tidak terpenuhi maka akan muncul tanggung jawab internasional. Arti standar disini tidak hanya standar hukumnya, tetapi juga standar penegakan hukumnya yaitu perlindungan efektif menurut hukum internasional.¹⁴ Adapun standar nasional adalah apa yang dikemukakan negara-negara berkembang dan terkebelakang yang menginginkan persamaan perlakuan antar warga negara sendiri dengan warga asing menurut standar nasional (*nasional treatment standard*). Warga asing menurut kelompok ini tidak dapat menuntut lebih dari nasional yang diberikan pada warga sendiri. Kehadiran secara sukarela warga asing di sebuah negara

¹³ Sefriani, *Op.Cit.*, hlm. 266.

¹⁴ N.A Mryan Green, *International Law of Peace*, (London: MacDonald and Evana, 1982), edisi ke-2, hlm. 213.

menimbulkan konsekuensi kesediaan tunduk dan menerima hukum setempat. Negara teritorial bertanggung jawab hanya apabila ada diskriminasi dengan warga setempat. Prinsip standar minimum internasional dalam pandangan negara berkembang hanya digunakan sebagai sarana untuk mengintervensi kebijakan negara berkembang. Untuk menangkalkan intervensi ini, Carlos Calvo, seorang pakar dari Amerika Latin mengusulkan suatu doktrin yang kemudian dikenal sebagai doktrin Calvo. Doktrin ini menegaskan bahwa orang asing hanya berhak diperlakukan seperti halnya warga negara lokal dan karenanya untuk menuntut ia harus menggunakan cara-cara yang tersedia di dalam negara tersebut (*exhaustion of local remedies*) dan tidak diperkenankan meminta negaranya untuk campur tangan.¹⁵

B. Tanggung jawab Terhadap Pelanggaran Kontraktual dan Hutang

Suatu pelanggaran kewajiban perjanjian akan menimbulkan Tanggung jawab negara sesuai dengan isi perjanjian tersebut. Menurut *Permanent Court of International Justice*, yang menjadi prinsip dalam hukum internasional adalah bahwa setiap pelanggaran atas perjanjian menimbulkan suatu kewajiban untuk memberikan ganti rugi. Dalam klaim yang menuntut Tanggung jawab negara terhadap hutang, terdapat tiga teori yang telah dikemukakan. Pertama oleh Lord Palmerston, dapat menggunakan jalur diplomatik dan kekerasan seperti *military action*. Kedua oleh Drago, Menteri Luar Negeri Argentina, tahun 1902, melalui jalur diplomatik dan hukum. Dan ketiga, yang paling banyak diikuti saat ini yaitu tidak ada ketentuan maupun metode karena pembayaran hutang dianggap sebagai suatu kewajiban perjanjian sama halnya seperti pemenuhan kewajiban perjanjian-perjanjian lainnya.¹⁶

C. Tanggung jawab Terhadap Kejahatan Internasional

Kejahatan Internasional ialah pelanggaran kewajiban internasional negara yang bukan pelanggaran kewajiban kontrak. Untuk menentukan adanya pertanggung jawaban negara atas kejahatan internasional maka dikenal ajaran pembebanan kesalahan kepada negara. Ajaran ini menyatakan bahwa kejahatan yang dilakukan oleh petugas atau orang yang bertindak atas nama negara dapat dibebankan kepada negara sehingga menimbulkan pertanggungjawaban negara. Ajaran pembebanan dapat digunakan apabila hukum internasional menyatakan perbuatan tersebut termasuk pelanggaran dan menyatakan bahwa perbuatan tersebut dapat dibebankan. Apabila terdapat perbedaan pendapat antara hukum internasional dengan hukum nasional maka hukum internasional yang berlaku.¹⁷

Dari berbagai macam tanggung jawab negara yang telah dijelaskan diatas, maka dalam hal ini sebagai payung bagi warga negara yang bernaung dibawahnya, negara memiliki tanggung jawab yang sangat besar dalam menjamin setiap warga negaranya terutama dalam pemenuhan hak dan kewajiban. Cita-cita akan adanya peraturan yang berlaku bagi semua warga negara tanpa adanya diskriminasi sudah ada sejak abad yang lalu namun penerapan dalam kehidupan bernegara masih sangatlah jauh dari kata adil. Desakan mengenai persamaan hak terus disuarakan oleh warga negara yang belum menikmati sepenuhnya yang menjadi hak mereka, baik dalam aspek ekonomi, pendidikan, sosial maupun budaya, inilah yang dirasakan oleh mereka yang tinggal di beberapa kawasan perbatasan. Negara merupakan penjamin dan pelindung hak warga negara sesuai yang di amanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Miriam Budiardjo Negara merupakan organisasi kekuasaan atau integrasi dari kekuasaan politik, negara merupakan agensi (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan hubungan manusia dalam masyarakat.¹⁸ Sebagai suatu agensi dari masyarakat, artinya

¹⁵ *Ibid.* Lihat juga Carlos Calvo, *Le Droit International Theorique*, Fift Edition (French Edition), Arthur Rousseau, Paris, 1896, hlm. 231-232.

¹⁶ Sefriani, *Op.Cit.*, hlm 268-269.

¹⁷ Sugeng Istanto, *Op.Cit.*, hlm. 81

¹⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia), hlm. 38

adalah negara merupakan alat dari masyarakat yang mempunyai tanggung jawab untuk menjaga ketertiban dalam kehidupan masyarakat dan menyelesaikan konflik apabila terjadi suatu konflik dalam hubungan manusia didalam masyarakat.

Secara singkat, kewajiban dan tanggung jawab negara terhadap hak asasi manusia ada 3 (tiga), yaitu:¹⁹

1. Menghormati

Negara memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk menghormati Hak Asasi Manusia masyarakatnya dengan cara tidak ikut campur atau ikut mengatur warga negaranya dalam hal melaksanakan hak-haknya, bisa juga dikatakan bahwa negara wajib secara mutlak untuk tidak menghambat kebutuhan Hak Asasi warganya.

2. Melindungi

Negara memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk memberikan perlindungan dan kepastian hak asasi setiap warganya. Hal ini bisa dilakukan dengan membentuk badan pertahanan dan keamanan seperti TNI Polri guna melindungi dari pelanggaran hak asasi warganya baik dari faktor internal maupun eksternal negara.

3. Memenuhi

Negara memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk memenuhi serta mencukupi kebutuhan hak asasi warganya. Hal ini bisa dilakukan dengan membentuk lembaga-lembaga eksekutif, legeslatif, dan yudikatif agar pemenuhan kebutuhan hak asasi warganya dapat terealisasi dengan langkah yang nyata.

Dalam tataran hukum nasional, konsep mengenai tanggung jawab negara terhadap pemenuhan, penghormatan dan perlindungan HAM diwujudkan dalam bentuk pengaturan didalam konstitusi negara / dasar hukum negara, yaitu dalam UUD 1945 amandemen ke II, tepatnya pada Pasal 28 A sampai dengan 28 J dan beberapa pasal lain yang terkait dengan

perlindungan dan Pemenuhan HAM yaitu pada Pasal 29, Pasal 31, Pasal 33 dan Pasal 34. Pengaturan beberapa hak dalam konstitusi / UUD 1945 amandemen ke II telah menyiratkan bahwa negara memiliki kewajiban moral / *state obligation* untuk memberikan jaminan bagi pengakuan dan penegakan HAM setiap Warga Negara Indonesia. Sementara itu di dalam sistim perundang-undangan Indonesia pada hakiktnya telah dikenal konsep tanggung jawab negara dan pengakuan negara terhadap hak asasi manusia . Ketentuan tersebut telah diatur di dalam UU No 39 Tahun 1999 tentang HAM menyatakan :²⁰ “Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati dan ditegakkan demi peningkatan martabat manusia, kesejahteraan, kebahagiaan dan kecerdasan serta keadilan.” Bunyi ketentuan pasal tersebut, memberikan ruang penafsiran yang tegas bahwa setiap pemenuhan dan penegakkan hak asasi warga negara merupakan kewajiban negara sebagai organisasi kekuasaan melalui perangkatnya. Perangkatnya disini bermakna setiap penyelenggara negara baik eksekutif, yudikatif maupun legislatif sebagai kesatuan negara.²¹

Implementasi terkait perlindungan dan jaminan terhadap setiap hak dari warga negara juga sering dikesampingkan dan terkadang tidak dapat dirasakan oleh warga negara yang ada di kawasan perbatasan. Peran pemerintah lewat ketiga lembaga yang sudah dijelaskan diatas merupakan organ yang dapat memenuhi kebutuhan hukum bagi setiap warga yang selama ini haknya dikesampingkan. Masyarakat yang sangat termarginalkan hak mereka akibat dari penerapan kebijakan-kebijakan yang tidak setara di setiap wilayah-wilayah negara menerima dampak yang begitu buruk bagi kehidupan sebagai warga negara yang ternyata menciptakan suatu keadaan yang jauh dari kata sejahtera. Tanggung jawab negara

¹⁹

<https://www.academia.edu/35124027/kewajibandankedudukanHAMdiIndonesia>, Diakses pada tanggal 01 Mei 2021. Pukul 09.23 WITA.

²⁰ Pasal. 2 ,Undang-Undang Republik Indonesia Nomor.39 Tahun 1999 tentang HAM

²¹

<http://uniridha.blogspot.com/2013/05/tanggungjawab-negara-dan-ham.html>. Diakses pada tanggal 2 Mei 2021. Pukul 15.56 WITA.

terhadap warga negara yang berada di kawasan perbatasan adalah sesuatu hal yang tentunya dapat terlaksana apabila terjadi hubungan yang holistik baik dari pemerintah pusat, pemerintah daerah bahkan sampai kepada pemerintah dan masyarakat yang berada di kawasan perbatasan. Perlindungan hukum terhadap warga negara Indonesia yang berada di kawasan perbatasan adalah merupakan suatu tujuan negara dalam melaksanakan perintah konstitusi. Jadi Penulis dapat mengartikan bahwa perlindungan hukum adalah memberikan perlindungan terhadap hak dan kewajiban manusia sebagai subjek hukum, terhadap tindakan kesewenangan pemerintah atau penguasa. Perlindungan yang diberikan untuk memberi rasa aman, nyaman. Bahwa perlindungan hukum memberikan gambaran mengenai bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan hukum yakni keadilan, kemanfaatan, keadilan dan manfaat serta ketertiban dan ketentraman masyarakat.²²

B. Pengaturan Negara Menurut Hukum Internasional Terhadap Warga Negara Indonesia di Kawasan Perbatasan antara Indonesia dan Filipina

Wilayah perbatasan memberikan gambaran akan fungsinya sebagai fungsi legal, kontrol, dan fiskal. Pertama, fungsi legal, yaitu adanya garis batas yang berfungsi untuk menegaskan garis batas suatu wilayah dengan standar yurisdiksi dan persturan negara yang berlaku. Kedua, fungsi kontrol, yaitu setiap pergerakan (orang maupun barang) yang masuk atau keluar dari suatu wilayah perbatasan diatur dan menjadi kontrol negara tersebut. Ketiga, fungsi fiskal, merupakan pelengkap dari fungsi kontrol yang memberikan hak kepada suatu negara untuk menerapkan harga fiskal dari negara yang dituju.

1. Pengaturan Status Kewarganegaraan Bagi Warga Negara Indonesia di Perbatasan Indonesia dan Filipina

Kawasan Perbatasan Indonesia dan Filipina adalah merupakan kawasan perbatasan yang sampai saat ini masih memiliki begitu banyak hal yang perlu untuk diselesaikan baik dari segi batas wilayah, pembangunan di kawasan

perbatasan serta yang menajdi topok dalam penulisan ini yaitu Warga Negara Indonesia yang tinggal dikawasan perbatasan antara Indonesia dan Filipina. Salah satu wilayah yang banyak tinggal warga negara Indonesia adalah Mindanao. Di seluruh kepulauan Mindanao, tercatat 8.745 orang masyarakat keturunan Indonesia atau *Persons of Indonesian Descent* dimana di dalamnya terdapat 2.842 orang *Registered Indonesia Nations* yang telah tinggal di Filipina selama 4-5 generasi. Selain itu, terdapat 15 (lima belas) WNI di General Santos City sebagai tenaga ahli dan sekitar 17 (tujuh belas) orang WNI yang bekerja sebagai pendeta, wiraswasta, pengajar, mahasiswa dan ibu rumah tangga di wilayah akreditasi.²³ Mereka yang tinggal di Filipina juga disebut sebagai Warga Keturunan Indonesia Pemukim (WKIP) hal ini dikarenakan warga Indonesia yang tinggal di kawasan perbatasan khususnya di Filipina Selatan adalah mereka yang sudah sejak lama bermukim dikawasan tersebut. Namun kehidupan warga Indonesia yang bermukim di kawasan Filipina sangatlah jauh dari jangkauan negara sehingga ada yang sudah bertahun-tahun tinggal di Filipina tanpa ada kejelasan mengenai kewarganegaraan, Hal ini dapat menyebabkan mereka yang tinggal secara *illegal* di Filipina akan kehilangan kewarganegaraan atau (*stateless*). Sebagian besar dari mereka adalah keturunan generasi kedua atau ketiga warga Indonesia yang lahir di Filipina. Orang tua mereka yang berasal dari Indonesia masuk ke wilayah Filipina secara tidak sah, mereka masuk negara tersebut tanpa dokumen. Meski mereka lahir di Filipina, mereka tidak diakui sebagai warga negara Filipina karena negara tersebut menganut asas *Ius Sanguinis* atau penentuan kewarganegaraan berdasarkan keturunan.

United Nation High Commissioner for Refugees (selanjutnya disebut UNHCR) memperkirakan bahwa saat ini terdapat lebih dari 10 juta orang di dunia yang mengalami *statelessness* atau tanpa kewarganegaraan.²⁴

²³ Laporan Kinerja Konsulat Jenderal Republik Indonesia-Davao City Tahun 2020

²⁴ United Nation High Commissioner for Refugees, "Statelessness Around the World" (UNHCR, [s.a]) <https://www.unhcr.org/ibelong/statelessness-around-the-world/> Diakses pada tanggal 4 Mei 2021, Pukul 02.00 WITA.

²² Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 28.

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

Eksistensi hukum yang menutup pintu pewarganegaraan bagi *stateless person*, tentu saja tidak selaras dengan apa yang telah di amanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dalam 28D ayat (4) telah menjamin bahwa setiap orang berhak atas status kewarganegaraan. Walaupun dapat ditemukan peraturan perundang-undangan yang tidak selaras dengan UUD NRI Tahun 1945, *stateless person* sebagai orang yang haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan yang menutup pintu pewarganegaraan bagi *stateless person*,²⁵ tidak dapat mengajukan *constitutional review* kepada Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut dikarenakan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dijelaskan, bahwa pihak yang memiliki *legal standing* dalam permohonan *constitutional review* adalah pihak yang menganggap hak konstitusionalnya dirugikan oleh keberlakuan undang-undang yaitu perorangan WNI, kesatuan masyarakat

adat, dan/atau badan hukum publik ataupun privat. Sehingga *stateless person* sebagai orang yang dirugikan atas keberlakuan UU Kewarganegaraan RI, tidak memiliki legal standing karena tidak berstatus WNI.

Meskipun peraturan perundang-undangan di Indonesia sendiri tidak mendukung akan adanya pemberian status kewarganegaraan untuk *stateless person*, nyatanya Pemerintah Indonesia beberapa kali pernah memberikan status kewarganegaraan pada *stateless person*. Salah satu contohnya yaitu ketika Pemerintah Republik Indonesia memberikan status kewarganegaraan pada hampir 2500 (dua ribu lima ratus) warga keturunan Indonesia atau juga disebut *Persons of Indonesian Descent* (PID) yang berstatus *stateless* di Filipina pada tahun 2017 lalu.²⁶

Berdasarkan Pasal 28 I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, dijelaskan pemerintah memiliki tanggung jawab dalam perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM.²⁷ Karena status kewarganegaraan juga merupakan salah satu bagian dari hak asasi yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, maka pemerintah memiliki tanggung jawab dalam menangani *stateless person* eks dan keturunan WNI. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal tersebut, dapat dilihat bahwa bentuk tanggung jawab pemerintah dalam penanganan *stateless person* eks dan keturunan WNI di Filipina juga meliputi perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak atas status kewarganegaraan. Namun dalam penelitian ini penulis hanya berfokus untuk menganalisis tanggung jawab pemerintah dalam perlindungan dan pemenuhan hak atas status kewarganegaraan pada *stateless person* eks dan keturunan WNI di Filipina.

Perlindungan hukum sendiri pada umumnya dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua), yaitu perlindungan hukum preventif dan

²⁵ Stateless Person adalah mengenai hilangnya kewarganegaraan, atau absennya hubungan pengakuan antara individu dan suatu negara. Orang yang tak bernegara secara *de jure* terkadang orang yang tidak dianggap sebagai seorang warga negara oleh suatu negara dibawah operasi hukumnya. UN High Commissioner for Refugees (UNCHR), *The 1954 Convention Status of Stateless Persons: Implementation within the European Union Member States and Recommendation for Harmonisation*, Oktober, 2003, <https://www.refworld.org/docid/415c3cfb4.html> Diakses pada tanggal 4 Mei 2021, Pukul 04.22 WITA.

²⁶ Victor Maulana, "Indonesia Beri Kewarganegaraan pada 2.500 Warga Keturunan di Filipina" (Sindo News, 2017) <https://international.sindonews.com/read/1267074/40/in-donesia-beri-kewarganegaraan-pada-2500-warga-keturunan-di-filipina-1513678530>. Diakses pada tanggal 05 Mei 2021, Pukul 22.26 WITA.

²⁷ Lihat Pasal 28I UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan: "Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah"

perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif adalah yaitu perlindungan hukum yang ditujukan untuk mencegah terjadinya suatu pelanggaran dan memberikan batasan-batasan tertentu dalam melakukan sesuatu, sedangkan perlindungan hukum represif adalah perlindungan hukum yang ditujukan untuk memberikan suatu sanksi karena adanya sengketa yang disebabkan adanya pelanggaran hukum.²⁸

Langkah pemerintah dalam mendata dan memeberikan status kewarganegaraan bagi warga Indonesia keturunan pemukim adalah salah satu implementasi regulasi internasional atau disebut sebagai perjanjian bilateral dari kedua negara melalui *Joint Commission for Bilateral Cooperation/JBCC* pada Tahun 2014.²⁹ Disisi lain pemerintah Filipina melalui *Departement Of Justice* memeberi dukungan dengan mengeluarkan *Departement Circular* No. 26 Tahun 2018. "Dalam butiran tersebut ditegaskan, warga keturunan Indonesia yang telah terdaftar dan terkonfirmasi taraf kewarganegaraannya sebagai Warga Negara Indonesia (WNI) perlu melakukan penegasan terhadap status kewarganegaraannya, untuk mengatur izin tinggal bagi *Registered Indonesian Nationals* (RINs)." Sesuai amanat Departement Circular No. 26 Tahun 2018, Konsulat Jenderal Republik Indonesia Davao City bekerjasama dengan *Department of Justice of the Philippines, Bureau of Immigration, Public Attorney Offices* dan kantor UNHCR Manila telah menyelesaikan seluruh tahapan registrasi dan konfirmasi kewarganegaraan terhadap anggota keluarga RINs yang belum terdaftar.

2. Pengaturan Dalam Pemenuhan Hak WKIP Terhadap Marjinalisasi di Filipina.

²⁸ M. Husein Maruapey, *Penegakan Hukum dan Perlindungan Negara (Analisis Kritis Terhadap Kasus Penistaan Agama Oleh Petahana Gubernur DKI Jakarta)* (2017) 7 Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi.

²⁹ *Join Commission for Bilateral Cooperation* atau Komisi Gabungan untuk Kerjasama Bilateral adalah suatu kerjasama antara Pemerintah Indonesia dan Filipina dalam membahas kawasan perbatasan kedua negara yang didalamnya Kerjasama di bidang perbatasan, ekonomi, dan sosial budaya. <https://m-republika-co-id.cdn.ampproject.org/menlu-rifilipina-tandatangi-tiga-kesepakatan-jcbc>. Diakses pada tanggal 05 Mei 2021, Pukul 02.54 WITA.

Selain status kewarganegaraan yang harus diperoleh warga keturunan Indonesia di Filipina, masih ada begitu banyak hal yang belum dapat dijangkau oleh masyarakat Indonesia yang berada di kawasan perbatasan antara Indonesia dan Filipina terlebih mereka yang bermukim di kawasan Davao City dan disekitaran Filipina Selatan dimana masih banyak mereka yang belum memiliki sumber daya manusia yang mumpuni sehingga berdampak pada sulitnya untuk mendapatkan pekerjaan dan melemahkan ekonomi bagi para warga keturunan Indonesia pemukim disana.

Marjinalisasi adalah faktor utama dalam setiap pengabaian yang dirasakan oleh warga keturunan Indonesia pemukim di Filipina, hak mereka dibatasi oleh karena masih ada yang berstatus sebagai *undocument citizen* di negara asing sehingga hak mereka tidaklah dijamin sebagaimana mereka tinggal di Indonesia. Maka dari itu marjinalisasi terus terjadi dalam bentuk diskriminasi, penolakan dan pengusiran yang berdampak pada kehidupan yang jauh dari kesejahteraan. Hal tersebut menunjukkan adanya dominasi sosial dengan motif tertentu yang melatar belakangi adanya eksklusi sosial. Adanya motivasi ini dipengaruhi oleh faktor multidimensional. Dimensi yang dimaksud tersebut meliputi ketidakberuntungan dalam aspek ekonomi dan sosial. Dimensi ekonomi pun tidak hanya mengenai kemiskinan karena tidak memiliki uang atau penghasilan yang tidak memadai tetapi juga berkaitan pada bagaimana eksklusi terjadi dari kepemilikan tanah, kredit, aset lainnya, konsumsi barang, dan pasar kerja. Marjinalitas menunjukkan suatu kondisi dimana seseorang atau kelompok yang berada pada posisi marjinal dari komunitas, struktur atau sistem yang ada. Dalam kehidupan sosial dan ekonomi, marjinalisasi tidak dapat terjadi dengan sendirinya namun terbentuk dan dilakukan oleh mereka yang berkuasa atau yang mempunyai kekuasaan. Sehingga kemudian seseorang atau kelompok tersebut merasa tertindas, tertekan, dan terpaksa. Dalam kehidupan bermasyarakat seringkali terdapat atau muncul konflik, dimana konflik tersebut selalu diawali oleh perbedaan kepentingan. Oleh karena itu kepentingan sebagai salah satu cara melihat konflik mendapatkan posisi yang vital dimana kepentingan ekonomi, politik, dan sosial budaya seringkali merupakan tempat

berawalnya konflik dalam kehidupan bermasyarakat.

Letak beberapa pulau terluar di Sulawesi Utara, Indonesia secara geografis sangatlah dekat dengan Filipina seperti Pulau Miangas, Kakorotan, Marore, Marampit, Intata³⁰ dan beberapa pulau lainnya adalah mayoritas penduduknya bermukim di kawasan Filipina akibat kegiatan perdagangan yang berakibat menetap dan memiliki keturunan disana dan melaksanakan beberapa kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah Filipina karena mereka bermukim di wilayah negara Filipina. Dalam beberapa kegiatan tersebut WKIP di Mindanao Selatan, Filipina berharap akan mendapatkan kedudukan yang sama dengan warga negara Filipina atau setidaknya berada di posisi kehidupan yang lebih baik. Walaupun pada akhirnya pandangan pemerintah Filipina terhadap WKIP masih sama, masih menganggap WKIP adalah warga asing atau bahkan *illegal entrance*. Dalam permasalahan *illegal entrance* telah dilakukan bantuan pembayaran ACR (*Alien Certificate of Registration*) oleh KJRI Davao City, Filipina.³¹

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Tanggung jawab negara terhadap warga negara merupakan bentuk dari kewajiban negara dalam pemenuhan, perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia yang diakui secara internasional. Tanggung jawab negara timbul, sebagai akibat dari pelanggaran hukum internasional oleh negara yaitu, melakukan tindakan pelanggaran hak asasi manusia (*action*) dan melalaikan, tidak melakukan tindakan apapun, atau melakukan pembiaran (*ommission*) terhadap hak asasi manusia. Pengaturan mengenai tanggung jawab negara sendiri diatur dalam *Draft Article Responsibility of States For Internationally Wrongfull Acts, ILC 2001* yang didalamnya mengatur

³⁰ Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penetapan Pulau-Pulau Kecil Terluar (yang didalamnya mengatur penetapan 111 pulau-pulau kecil terluar di Indonesia).

³¹ <https://www.angloinfo.com/how-to/philippines/moving/residency/acr-i-card>. Diakses pada tanggal 7 Mei 2021. Pukul 05.43 WITA.

tindakan berbuat atau tidak berbuat dari negara sehingga kepada negara dapat diminta pertanggungjawaban terhadap pelanggaran kewajiban internasional (*breach of an international obligation*).

2. Pengaturan negara terhadap warga negara di kawasan perbatasan antara Indonesia dan Filipina adalah merupakan salah satu instrumen dalam implikasi tanggung jawab negara terhadap warga negara yang berada di kawasan perbatasan. Hak dasar dari setiap Warga Keturunan Indonesia Pemukim di Filipina adalah yang menjadi objek utama yang harus dijamin oleh pemerintah dalam melaksanakan perintah konstitusi, guna meningkatkan sumber daya manusia dan pemanfaatan sumber daya alam secara maksimal di kawasan perbatasan Indonesia dan Filipina. Adanya regulasi mengenai kawasan perbatasan lebih menegaskan bagaimana dan sampai sejauh mana batas untuk pemerintah dapat bertindak dan menjamin hak-hak dari warga Indonesia yang berada di kawasan perbatasan Filipina. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat maupun daerah di dalam pengelolaan kawasan perbatasan harus sesuai dengan aturan yang berlaku baik secara internasional maupun nasional agar tidak melanggar kewajiban internasional, baik oleh eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Sebab kebijakan suatu negara ditentukan oleh lembaga-lembaga tersebut, karena kebijakan itu akan dilakukan oleh organ/pejabat yang melaksanakan kegiatan/tindakan di kawasan perbatasan khususnya dalam pengelolaan kawasan perbatasan.

B. Saran

1. Dengan adanya pengaturan mengenai tanggung jawab negara, kiranya hal ini dapat memberikan suatu bahan untuk mengkaji setiap regulasi dan implementasinya terhadap warga negara agar dampak dari setiap regulasi dan tanggung jawab negara terhadap warga negaranya benar-benar dirasakan oleh setiap warga negara di kawasan manapun. Pengaturan mengenai

tanggung jawab negara juga kiranya dapat diperbarui baik dari segi regulasi dan kepatuhan negara terhadap aturan ini, mengingat masalah tanggung jawab negara adalah hal yang masih abstrak dalam hukum internasional.

2. Peran pemerintah dalam menangani masalah di kawasan perbatasan kiranya dapat diselaraskan dengan regulasi dan implementasinya, karena ternyata begitu banyak warga negara Indonesia yang bermukim di kawasan perbatasan Filipina akibat pembangunan yang tidak merata dari semua aspek. Peranan kecamatan khususnya di daerah perbatasan dengan negara tetangga harus diberi perhatian yang lebih atau di beri kewenangan khusus oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dan harus diatur dalam regulasi khususnya di dalam pengambilan kebijakan/tindakan oleh pemerintah daerah dalam hal ini kecamatan (pelaksanaan di lapangan) dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Untuk itu kiranya setiap regulasi yang hendak akan diterapkan kiranya tidak hanya membahas mengenai kawasan perbatasan pada umumnya, tetapi terlebih khusus memperhatikan masyarakat perbatasan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adolf, H. 1991. *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Jakarta: CV Rajawali.
- Adolf, H. 2020. *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Alam, E. S. 2006. *Menyibak Tabir WNI. Davao City: Konsulat Jenderal Republik Indonesia Davao City.*
- Arifin, S. 2014. *Hukum Perbatasan Darat Antarnegara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Hadiwijoyo, S. S. 2011. *Perbatasan Negara dalam Dimensi Hukum Internasional*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Hingorani. 1984. *Modern International Law, Second Edition*, Oceana Publications.
- Hamidi, Jazim dan Mustafa, Lutfi. 2010. *Civic Education Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya*, Gramedia Pustaka Utama.
- Iskandar, P. 2013. *Hukum HAM Internasional. Suatu Pengantar Kontekstual*, Cianjur: IMR Press.
- Istanto, S. F. 1998. *Hukum Internasional*, Yogyakarta: Atmajaya Yogyakarta.
- Kusumaatmadja, M. dan Eddy R. Agoes. 2003. *Pengantar Hukum Internasional*. Edisi ke-2. Cetakan ke-1. Bandung: Penerbit P.T. Alumni.
- Massie, C. Dj. 2019. *Pengantar Hukum Kawasan Perbatasan Dan Pulau-Pulau Terluar Indonesia, Perspektif Hukum Laut Internasional*, Yogyakarta: Pustaka Referensi.
- Muhammad, A. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cetakan. III, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Moleong, J. L. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya
- Mauna, B. 2008. *Hukum Internasional, Pengertian Peranan Dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Bandung: Penerbit PT. Alumni.
- Oppenheim, L. 1967. *International Law, a Treatise, Volume I, Peace*, London: Longmans.
- Rumokoy, D. A dan Frans, Maramis. 2014. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Rosyada, D. 2005. *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: Kencana.
- Soekanto, S. dan Mahmudji, Sri. 2003. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, S. 1996. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.
- Sefriani. 2019. *Hukum Internasional : Suatu Pengantar*. Depok: Rajawali Pers.
- Sen, B. 1965. *A Diplomat's Handbook on International Law and Practice*, (The Hague: Martinus Nijhoff.
- Thontowi, J. 2019. *Perjanjian Internasional dan HAM*, Yogyakarta: UII Press.
- Tutik, T. T. 2016. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amendemen UU 1945*, Jakarta: Pranada Media.
- Winarno. 2017. *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan Panduan Kuliah di*

Perguruan Tinggi Edisi Ke 3, Jakarta: PT Bumi Aksara.
Waluyo, B. 1996. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika.