

BAB III

KEWARGANEGARAAN MASYARAKAT KETURUNAN INDONESIA DI MINDANAO

Fenomena *stateless* telah menjadi sebuah fenomena yang turut mengglobal seperti halnya dunia yang mengglobal saat ini. Fenomena ini dapat ditemui di beberapa negara, seperti yang terjadi di Filipina tepatnya di Pulau Mindanao, Filipina Selatan. Di daerah tersebut ditemui para masyarakat keturunan Indonesia yang menetap lama di Mindanao yang beresiko kehilangan kewarganegaraan Indonesiannya dan menjadi *stateless*.

A. Tinjauan Terhadap Masyarakat Keturunan Indonesia di Mindanao

Diiringi dengan semakin kompleksnya permasalahan dan isu-isu dalam dunia hubungan internasional, maka faktor-faktor pendukung terjadinya sebuah isu juga turut menjadi semakin kompleks. Fenomena *stateless* adalah salah satu contohnya. Perbatasan dengan mobilitas masyarakat antar satu negara dengan negara lain bukan hanya menjadi satu-satunya faktor lahirnya fenomena *stateless*. Di Kanada, fenomena *stateless* yang sangat menjamur saat ini lahir dari fenomena imigran Suriah yang datang dan mencoba peruntungan nasib dan perlindungan dibawah payung hukum Kanada (Moussa, 2016). Banyaknya para imigran yang datang dan menetap lama serta tidak memenuhi aturan imigran yang lengkap melahirkan masyarakat-masyarakat *stateless* di Kanada.

Faktor imigran yang datang dan menetap lama di Kanada juga menjadi faktor terjadinya fenomena *stateless* di Mindanao, Filipina, sebagai sebuah negara yang juga mengalami fenomena masyarakat-masyarakat *stateless* di negaranya. Dan para imigran ini, sesuai data yang diperoleh dari UNHCR, salah satunya adalah imigran Indonesia (UNHCR, 2014).

1. Sejarah Kedatangan Masyarakat Keturunan Indonesia ke Mindanao

Indonesia merupakan salah satu negara kepulauan terbesar di dunia. Negara *Arcipelagho* yang terbentang luas dari sudut Barat menuju Timur. Begitu banyak kepulauan-kepulauan Indonesia yang tersebar, bukan hanya di dalam garis perbatasan namun juga berada tepat di perbatasan itu sendiri. Itulah yang terjadi pada Kepulauan Sangihe dan Talaud sebagai salah dua pulau terluar Indonesia di bagian Selatan yang berbatasan langsung dengan laut Filipina. Kedua kepulauan ini merupakan salah satu penyumbang imigran terbesar di Filipina yang kelak menetap lama disana.

Secara detail, terdapat tiga versi pendapat yang menjelaskan sejarah dan faktor kedatangan masyarakat Indonesia ke Mindanao. Sejarah ini dikutip dari buku terbitan KJRI Davao City yang menangani langsung permasalahan ini (KJRI, 2006).

a. Pendapat Pertama

Masyarakat keturunan Indonesia yang sekarang menetap di Mindanao berasal dari Kepulauan Sangir dan Talaud. Masyarakat keturunan Indonesia ini merupakan warga negara Indonesia yang memilih untuk bermigrasi ke Filipina karena berbagai faktor. Warga negara Indonesia yang memilih bermigrasi ini terbagi atas berbagai generasi, yakni generasi pertama tahun 30-an, generasi kedua tahun 60-an, generasi ketiga tahun 70-an, dan generasi keempat tahun 80-an.

Namun menurut hasil registrasi terbaru yang dikeluarkan oleh UNHCR, disebutkan bahwa imigran Indonesia pertama yang datang ke Mindanao di tahun 1874 (UNHCR, 2014). Para imigran ini terdiri atas 4 – 6 generasi dimana generasi pertama sudah sangat susah untuk dicari datanya. Generasi pertama inilah yang lahir di Indonesia dan bermigran ke Mindanao. Sedangkan generasi selanjutnya lahir di Filipina dari orangtua Indonesia atau campuran Indonesia-Filipina.

Sumber lain berdasarkan wawancara langsung dengan masyarakat keturunan Indonesia di Glan, salah satu daerah di Mindanao, disebutkan bahwa generasi pertama warga negara Indonesia yang datang ke Mindanao salah satunya adalah Bapak Benny pada tahun 60-an di saat Indonesia sedang dilanda krisis akibat konflik dengan PKI (Pal, 2016).

Terlepas dari berbagai sumber yang ada tentang siapa dan kapan generasi pertama datang ke Mindanao, satu hal penting yang tidak bisa diganggu gugat adalah semua generasi ini merupakan masyarakat keturunan Indonesia yang telah menetap lama di Mindanao dan beresiko menjadi *stateless*.

b. Pendapat Kedua

Sejarah datangnya WNI di Filipina yakni pada abad ke-13 dimasa Kerajaan Tabukan di Pulau Sangir. Salah seorang rajanya bernama Buleghan dan mempunyai seorang anak laki-laki bernama Pandiang. Pandiang merupakan orang pertama, yang menurut cerita, menemui sebuah pulau tak berpenghuni, yakni Pulau Balut. Pandiang menemukan pulau itu melalui sebuah kecelakaan akibat badai taufan yang menghantam kapalnya dalam perjalanannya mencari ikan di Kepulauan Talaud.

Menyaksikan sendiri keindahan Pulau Balut dengan kondisi tak berpenghuni, maka Pandiang kembali ke tempat asalnya dan menceritakan tentang pulau tersebut. Mereka berniat untuk kembali ke Pulau tersebut dengan membawa beberapa jenis tanaman, seperti ubi dan jagung untuk ditanami di pulau tersebut dan juga untuk mendiami pulau tersebut.

Menurut pendapat kedua ini, Pandiang lah yang menginisiasi lahirnya imigran-imigran Indonesia yang datang ke Pulau Balut untuk

selanjutnya meluas sampai ke Mindanao dan seluruh wilayah Filipina Selatan.

c. Pendapat Ketiga

Pelaut Indonesia menjadi bagian utama dalam pendapat ketiga sejarah masuknya warga negara Indonesia ke Filipina. Pelaut nenek moyang Indonesia merupakan pelaut yang sejak jauh sebelum datangnya pelaut dari Spanyol, Perancis, Portugis, Inggris, dan Belanda, telah mengarungi dan menjelajahi lautan Indonesia sebelah timur laut dan ke utara hingga sampai di kepulauan Filipina dan mendarat di Mindanao dan sekitarnya.

Para pelaut ini mendarat pertama kali di Filipina Tengah , kepulauan Visayas, yaitu Cebu, Leyte, dan Bohol. Para pelaut ini berasal dari pelaut kerajaan Sriwijaya yang berpusat di Palembang, Sumatera Selatan. Maksud dan tujuan rombongan para pelaut mungkin adalah untuk memperluas sayap perdagangan di luar wilayah kekuasaan. Adapun menurut cerita seorang Muslim dari Cotabatu, Haji Abdullah, nama wilayah yang sekarang disebut Visaya itu diambil dari kata “Wijaya = Sriwijaya” dari kemelayuan zaman dulu.

Lalu pada zaman Hindu di Indonesia, satu rombongan pelaut dari Kerajaan Majapahit yang dipimpin oleh Gajah Mada mengadakan perjalanan laut ke arah utara hingga sampai di Filipina, di pulau Mindanao. Mereka mendarat di pulau tersebut dan menempati daerah

sekitarnya. Maksud dan tujuan dari rombongan kerajaan Majapahit kemungkinan sama dengan kerajaan Sriwijaya yakni memperluas wilayah perdagangan serta mencari hubungan persahabatan dengan wilayah lain.

Ketiga pendapat diatas telah menjelaskan bahwa terdapat banyak versi yang menjelaskan sejarah awal mula datangnya masyarakat keturunan Indonesia ke Mindanao. Namun berdasarkan buku Sejarah Pekabaran Injil di Sangihe Talaud, terdapat tiga alasan ataupun faktor penarik masyarakat keturunan Indonesia untuk bermigrasi ke Mindanao.

Faktor pertama, secara geografis, Kepulauan Sangihe-Talaud yang merupakan perbatasan Utara Indonesia memiliki jarak yang sangat dekat dengan Pulau Balut dan Pulau Sarangani yang merupakan bagian paling Selatan dari Filipina. Faktor kedekatan ini memiliki hubungan spesial antara kedua perbatasan wilayah ini. “Kebiasaan” saling mengunjungi antara kedua wilayah ini bermula dari faktor kedekatan geografis dan berlangsung sampai saat ini. Ini terbukti dari adanya salah satu suku di Mindanao yang bernama “Sangil” yang hingga saat ini tetap mengakui bahwa nenek moyangnya berasal dari suku Sangir yang merupakan suku yang mendiami wilayah Kepulauan Sangihe.

Faktor kedua, ada pendapat yang mengatakan bahwa WNI yang datang ke Filipina sebagian besar beragama Islam. Akibat dari paksaan Belanda untuk mengikuti agama Kristen di Indonesia, maka mereka memilih untuk menyebrang ke Mindanao membawa serta agamanya. Itulah sebabnya ada satu suku Sangil yang beragama Islam. Hal ini jugalah yang memungkinkan sejarah awal masuknya Islam ke Filipina.

Faktor ketiga, merupakan faktor yang sangat umum dan kuat dijumpai dalam kasus migrasi, yakni faktor ekonomi. Selain kedua faktor diatas, yakni kedekatan geografis dan agama, faktor ekonomi mengiringi dibelakangnya. Dilatarbelakangi situasi perekonomian Indonesia yang belum memadai dan juga faktor keamanan yang belum stabil, maka masyarakat keturunan Indonesia memilih untuk bermigrasi ke Mindanao guna mencari pekerjaan dan tambahan keuangan untuk menyokong ekonomi keluarga.

2. Kondisi Masyarakat Keturunan Indonesia di Mindano

Berdasarkan sejarah kedatangannya, masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao datang dan masuk ke wilayah Filipina melalui cara-cara tradisional. Masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao keluar wilayah Indonesia dan masuk ke Filipina hanya menggunakan transportasi sederhana dan dengan aturan yang tidak resmi pula dalam

melewati batas-batas negara. Untuk itu, masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao kerap dikategorikan sebagai “*illegal entrance*”.

Status “*illegal entrance*” yang disandang disebabkan karena mereka keluar masuk wilayah Indonesia dan Filipina tanpa memiliki dokumen resmi perjalanan luar negeri, seperti yang seharusnya dimiliki oleh setiap warga negara di dunia (Madjid, 2016). Indonesia sesuai peraturan keimigrasian dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 dan diikuti oleh Peraturan Presiden Nomor 31 Tahun 2013 mewajibkan setiap warga negaranya untuk memiliki paspor sebagai surat ijin keluar masuk wilayah Indonesia.

Tidak adanya dokumen ijin keluar dari wilayah Indonesia dan masuk ke wilayah Filipina secara tradisional, maka posisi masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao di mata pemerintah Filipina menjadi penduduk yang tidak terdokumen atau biasa disebut dengan istilah “*undocumented citizens*”. Berstatus sebagai “*illegal entrance*” dan berbuntut dengan status “*undocumented citizens*” telah memposisikan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao di posisi yang sangat buruk di Filipina.

Posisi yang sangat buruk disimpulkan berdasarkan fakta di lapangan yang harus dihadapi oleh masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao. Kesulitan yang dihadapi bisa datang dari berbagai aspek,

seperti ekonomi, status hukum, sosial, pendidikan, kesehatan, dan sebagainya.

Dalam aspek ekonomi, masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao memiliki pekerjaan yang menetap namun dengan pendapatan yang tidak menetap. Mayoritas masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao bekerja sebagai petani kopra dan nelayan (KJRI, 2006). Tinggal dan menetap di bagian selatan Mindanao yang berbatasan langsung dengan laut selatan Filipina, menjadikan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao untuk bertahan hidup sebagai nelayan. Posisi demografis Mindanao, khususnya Mindanao Selatan, yang dipenuhi dengan kebun kelapa juga memaksa masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao untuk hidup dengan bertani di kebun kelapa.

Bekerja sebagai nelayan dan petani lepas tidak memberikan jaminan hidup yang aman bagi mereka. Hasil dari menangkap ikan di laut hanya bisa bertahan untuk satu hari sedangkan hasil dari bertani kopra harus menunggu hingga tiga bulan sampai kopra tersebut layak jual setelah dipanen (Drikson, 2016). Bermodalkan pendapatan yang tidak tetap seperti itu, masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao harus bertahan hidup setiap harinya.

Poin tambahan yang semakin mempersulit posisi ekonomi masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao adalah fakta bahwa

status mereka sebagai “*illegal entrance*” dan “*undocumented citizen*” menjadikan mereka sebagai penduduk yang tidak berhak untuk mendapatkan tanah atau hak milik di Filipina. Posisi ini menjadikan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao bergantung kepada warga lokal Filipina dalam mencari penghidupan.

Jika masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao memilih untuk bertani kopra, lahan kopra yang digarap adalah milik pribumi. Masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao hanya menjadi pembantu dalam berkebun dan juga mendapatkan upah yang tidak sepadan pula. Ketika hasil kopra baru bisa dinikmati setelah kurang lebih tiga bulan, posisi mereka yang tidak memiliki lahan sendiri mengakibatkan sulitnya mendapatkan upah yang setimpal pula.

Begitu juga kasusnya jika bekerja sebagai nelayan. Berlaut di laut Filipina dengan status mereka yang ilegal harus memaksa mereka untuk berlaut secara sembunyi-sembunyi. Walaupun apda kenyataannya pemerintah Filipina mengetahui kegiatan berlaut masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao, namun ketika razia dilaksanakan maka masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao harus berlaut secara sembunyi-sembunyi untuk menghindarkan diri dari jeratan hukuman pemerintah lokal Filipina.

Bekerja sebagai nelayan dan petani kopra tidak membuahkan hasil yang layak untuk kehidupan sehari-hari masyarakat keturunan

Indonesia di Mindanao. Kehidupan ekonomi yang berada di bawah garis kemiskinan ini didukung pula dengan ketidakmampuan para masyarakat keturunan untuk berwirausaha secara mandiri. Masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao memiliki kemampuan keterampilan rata-rata yang masih rendah (KJRI, 2006)

Status hukum masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang tidak legal juga berdampak pada aspek pendidikan dan kesehatan. Dalam kedua aspek ini, pemerintah Filipina memberikan sedikit kemudahan bagi masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao. Anak-anak masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao memiliki kesempatan untuk bersekolah di sekolah Filipina, walaupun biaya pendidikan tetap ditanggung secara individual. Begitu pula dengan kesehatan, masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao berhak mendapatkan asuransi kesehatan dari pemerintah Filipina dengan mengurus beberapa syarat tertentu, seperti memiliki ACR atau *Alien Certificate of Registration*.

ACR merupakan sebuah kartu ijin menetap bagi warga asing yang dikeluarkan oleh pemerintah Filipina. Kartu ini juga digunakan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao untuk menempuh pendidikan di Filipina, memiliki asuransi kesehatan, dan juga mendapatkan pekerjaan yang layak. Kartu ini adalah bukti bahwa masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao menjadi pendatang yang legal di Filipina.

Namun untuk mendapatkan kartu ini, masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao harus membayar sejumlah uang ke Biro Imigrasi Filipina di daerah setempat. Selain itu, masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao harus memperpanjang masa berlaku kartu ini dalam periode waktu tertentu dengan membayar sejumlah uang. Berkondisikan ekonomi yang sangat lemah, masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao memilih untuk tidak mengurus kartu ini dan, seperti yang dipaparkan diatas, menjadi “*Undocumented citizens*” (KJRI, 2006).

3. Status Kewarganegaraan Masyarakat Keturunan Indonesia di Mindanao

Masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao telah menetap di Filipina selama bertahun-tahun. Menetapnya masyarakat keturunan Indonesia ini menyebabkan status kewarganegaraan para masyarakat keturunan Indonesia menjadi abu-abu. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia, setiap individu yang menetap lebih dari 5 tahun di luar wilayah Indonesia tanpa alasan yang sah akan kehilangan kewarganegaraannya. Berdasarkan uraian pasal 23 huruf (i) tersebut maka masyarakat keturunan Indonesia yang semula berkewarganegaraan Indonesia namun telah menetap di Mindanao selama lebih dari 5 tahun, tanpa alasan yang sah, akan kehilangan status kewarganegaraannya.

Dilain sisi, para masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao kerap melaporkan diri kepada KJRI Davao City sebagai warga negara Indonesia. Berdasarkan data yang dimiliki KJRI Davao City, para masyarakat keturunana Indonesia di Mindanao, walaupun telah menetap lebih dari 5 tahun, masih mengaku berkewarganegaraan Indonesia (Suhardi, 2016).

Mengutip pasal 23 huruf (i) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006, walaupun para masyarakat keturunan Indonesia telah menetap lebih dari lima tahun, pengakuan mereka sebagai warga negara Indonesia tidak bisa ditolak oleh KJRI Davao City. Hal ini yang menyebabkan status para masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao menjadi abu-abu.

Berikut merupakan kutipan pasal 23 huruf (i) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006:

“Bertempat tinggal di luar wilayah negara Republik Indonesia selama 5 (lima) tahun terus-menerus bukan dalam rangka dinas negara, tanpa alasan yang sah dan dengan sengaja tidak menyatakan keinginannya untuk tetap menjadi Warga Negara Indonesia sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun itu berakhir, dan setiap 5 (lima) tahun berikutnya yang bersangkutan tidak mengajukan pernyataan ingin tetap menjadi Warga Negara Indonesia kepada Perwakilan Republik Indonesia yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal yang bersangkutan padahal Perwakilan Republik Indonesia tersebut telah memberitahukan secara tertulis kepada yang bersangkutan, sepanjang yang bersangkutan tidak menjadi tanpa kewarganegaraan.”

Sebagai penekanan untuk menelisik secara hukum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan keimigrasian Republik

Indonesia, terdapat beberapa elemen yang menjadi landasan dalam menempatkan status kewarganegaraan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao. Elemen tersebut adalah pernyataan pribadi, aturan tentang kewarganegaraan berdasarkan negara masing-masing, dan kepemilikan dokumen (Madjid, 2016).

Ketiga elemen ini yang juga termasuk dalam pasal 23 huruf (i) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia yang harus dipenuhi oleh masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao untuk memperjelas status kewarganegaraannya. Sehingga dalam kasus permasalahan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang beresiko *stateless*, jika diklasifikasikan sesuai tingkat urgensi dan persoalan masing-masing akan lahir penjelasan sebagai berikut:

1. Tidak lagi mengakui Indonesia sebagai negaranya dan dirinya sebagai warga negara Indonesia (*Mutlak kehilangan kewarganegaraan Indonesia*).
2. Mengakui Indonesia sebagai negaranya dan dirinya sebagai warga negara Indonesia. (*Warga Negara Indonesia dengan status bermasalah*)
3. Mengakui Indonesia sebagai negaranya dan dirinya sebagai warga negara Indonesia dan tidak melanggar ketentuan lainnya tentang kehilangan kewarganegaraan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006. (*Warga Negara Indonesia dengan status bermasalah*)

4. Mengakui Indonesia sebagai negaranya dan dirinya sebagai warga negara Indonesia, tidak melanggar ketentuan lainnya tentang kehilangan kewarganegaraan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006, dan tidak menetap di luar negeri lebih dari 5 tahun secara terus menerus tanpa alasan yang sah. (*Warga Negara Indonesia dengan status normal*)

Menurut penjelasan di atas, setiap masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang tidak menetap lebih dari lima tahun masih menjadi warga negara Indonesia seperti pada umumnya. Namun ketika mereka telah menetap lebih dari lima tahun dan dengan alasan yang tidak sah sesuai undang-undang, maka status kewarganegaraan Indonesianya akan terganjal.

Ketika setiap masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao memiliki status kewarganegaraan yang terganjal atau abu-abu, maka pengakuan kewarganegaraan secara mandiri atau disebut dengan istilah *self-declaration* adalah poin pendukung satu-satunya. Jika hal itu juga tidak dilakukan, maka sesuai undang undang kewarganegaraan Indonesia, masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao akan kehilangan kewarganegaraan Indonesianya dan beresiko *stateless* jika Filipina sebagai negara tempat mereka bermukim tidak mengakui mereka sebagai warga negaranya.

Dalam kasus ini, masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao berada pada level kedua, dimana mereka masih menyatakan diri sebagai warga negara Indonesia namun telah menetap lebih dari lima tahun tanpa alasan yang jelas sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006. Adanya ketidakjelasan status kewarganegaraan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao ini akan berujung panjang jika tidak disikapi langsung. Ketidakjelasan status ini akan membawa masyarakat keturunan Indonesia pada status *stateless*.

Lalu menjadi poin tambahan, masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao juga diberatkan karena telah menetap di luar wilayah Indonesia dengan tanpa memiliki dokumen resmi perjalanan, atau biasa disebut paspor. Sesuai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, setiap warga negara Indonesia yang akan kelaur wilayah Indonesia harus memiliki surat perjalanan resmi atau paspor (Indonesia, 2011). Sehingga dapat disimpulkan bahwa menetapnya masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao merupakan sebuah tindakan ilegal dan tidak sah secara hukum.

B. Upaya-Upaya dalam Menyelesaikan Persoalan Masyarakat Keturunan Indonesia di Mindanao yang Beresiko *Stateless*

Dalam menyelesaikan permasalahan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao, telah lahir beberapa upaya dan kebijakan. Upaya-

upaya tersebut muncul tidak hanya dari pemerintah Indonesia atau KJRI Davao City, namun juga dari pemerintah Filipina.

1. Kebijakan Pemerintah Filipina

Sebagai negara tempat beradanya masyarakat keturunan Indonesia yang menetap lama disana, pemerintah Filipina juga memiliki andil dalam menangani permasalahan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang beresiko *stateless*. Adapun program yang dimiliki pemerintah Filipina disebut dengan *National Action Plan to End Statelessness* (Madjid, 2016). Program ini merupakan program nasional terbaru dari pemerintah lokal Filipina untuk menyelesaikan permasalahan *stateless* di negaranya, khususnya permasalahan *stateless* yang dihadapi oleh masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao.

Pada bulan Februari 2015, pemerintah Filipina mengadakan sebuah pertemuan dengan pihak-pihak yang berkaitan dengan permasalahan *stateless* di Filipina dalam sebuah forum "*Inter-Agency Strategic Consultation on the National Action Plan to End Statelessness*". Forum ini membahas hal-hal seputar solusi dalam menyelesaikan permasalahan *stateless* di Filipina. Proyek registrasi masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang dilakukan oleh pemerintah Republik Indonesia melalui KJRI Davao City merupakan salah satu pembahasan utama.

Pemerintah Filipina bekerjasama dengan pihak-pihak terkait telah mengadakan beberapa program dan kebijakan untuk menyelesaikan permasalahan ini. Selain daripada program registrasi yang dibahas dalam forum pada bulan Februari 2015 itu, beberapa program yang berjalan salah satunya yakni pada tahun 1972, sebagai salah satu program awal dalam menyelesaikan permasalahan ini (KJRI, 2006).

Pada tahun 1972, pemerintah Filipina untuk pertama kalinya menginstruksikan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao untuk membuat *Alien Certificate of Registration (ACR)* sebagai ijin menetap mereka di Filipina secara legal. Pembuatan ACR pada saat itu memerlukan biaya sebesar P. 110 atau Rp. 15.000,-. Dengan dijalankannya program ini maka masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao mulai menjadi pendatang legal bagi pemerintah Filipina.

Pada tahun 1974, pemerintah Filipina memberikan kesempatan bagi masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao untuk menjadi warga negara Filipina dengan cara naturalisasi. Hal ini ditujukan bagi masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang berkeinginan menjadi warga negara Filipina dan dengan mengikuti prosedur dan syarat yang ditentukan pemerintah Filipina.

Sekitar tahun 1975, pemerintah Filipina memberikan akses bagi masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao untuk bersekolah di

sekolah Filipina. Sejak saat itu, beberapa sekolah di Mindanao, khususnya di Pulau Sarangani mayoritas diisi oleh masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao. Pada tahun yang sama, pemerintah Filipina mengizinkan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao untuk bekerja sebagai buruh di kebun kopra milik warga pribumi. Momen ini merupakan titik awal masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao bekerja sebagai buruh kopra

Pada tahun 1995, pemerintah Filipina mengeluarkan Undang-Undang terkait Status Kependudukan Legal bagi warga asing yang ingin naturalisasi dan menjadi warga negara Filipina sebagai implementasi dari peraturan pada tahun 1974. Untuk mendapatkan status kependudukan legalnya, pemerintah Filipina mewajibkan warga asing untuk membayar senilai P. 200.000,- atau senilai Rp. 36.000.000,- untuk kepala keluarga; P. 50.000,- atau sekitar Rp. 9.000.000,- untuk istri; P. 25.000,- atau sekitar Rp. 4.500.000,- untuk anak-anak, dan biaya administrasi senilai Rp. 200.000 juga biaya publikasi senilai Rp. 1.000.000,-.

Aturan yang dikeluarkan tersebut merupakan aturan umum bagi setiap warga asing yang berada di Filipina dimana masyarakat keturunan Indonesia di Filipina termasuk didalamnya. Namun melihat kehidupan ekonomi masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao, berat bagi mereka untuk bisa mengikuti prosedur yang diwajibkan tersebut.

Pada tahun 1999, pemerintah Filipina memberikan tiga opsi bagi permasalahan *stateless* bagi masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao. Tiga opsi tersebut adalah Legalisasi, Repatriasi, dan Naturalisasi. Kebijakan tiga opsi ini merupakan implementasi dari hasil pertemuan pertama Komisi Bersama Kerjasama Bilateral di Manila pada tanggal 6 September 1995. Opsi yang ditawarkan tersebut disurvei oleh pemerintah Filipina bekerjasama dengan KJRI Davao City untuk mengetahui angka masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang mengikuti program tersebut.

Namun sampai tahun 2004, Opsi Legalitas adalah satu-satunya opsi yang berjalan. Hasil dari opsi Legalitas adalah peraturan kewajiban memiliki ACR bagi masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang sudah pernah dijalankan juga sebelumnya. Hingga akhirnya pada tahun 2011, bersama dengan UNHCR dan KJRI Davao City, pemerintah Filipina mengadakan program registrasi masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang hasilnya keluar pada bulan Oktober 2016 lalu (Fajardin, 2016)

2. Kebijakan Indonesia

Pemerintah Indonesia melalui KJRI Davao City turut mengeluarkan kebijakan dan upaya dalam menanggulangi permasalahan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang

beresiko *stateless*. Kebijakan dan upaya tersebut berjalan secara terus menerus sejak permasalahan ini pertama kali diangkat secara hukum oleh perjanjian kedua belah negara, Indonesia dan Filipina, pada tahun 1956.

Pada tahun 1956, pemerintah Indonesia dan Filipina membuat sebuah persetujuan terkait warga negaranya yang secara tidak sah berada di kedua negara tersebut (Indonesia dan Filipina, 1956). Peraturan ini dibuat berdasarkan fakta bahwa masyarakat kedua negara tersebut, beratus tahun yang lalu, sudah bermobilisasi satu sama lain secara tradisional. Fenomena ini yang memberikan dampak lahirnya masyarakat keturunan yang berada tidak sah diantara kedua negara ini.

Peraturan tersebut berisi tentang seperangkat persetujuan terkait penanganan dan perlakuan terhadap masyarakat kedua negara tersebut. Ditandatangani pada tahun 1956 di Jakarta, peraturan ini menjadi fondasi pertama bagi kedua negara dalam menyelesaikan permasalahan yang mengikat kedua negara tersebut bahkan sebelum lahirnya negara itu sendiri.

Indonesia menyepakati setiap poin persetujuan dengan Filipina pada tahun 1956, namun baru pada tahun 1978 Indonesia mengeluarkan kebijakan resminya untuk menanggulangi permasalahan ini (Madjid, 2016). Upaya tersebut adalah pendaftaran dan registrasi ulang warga negara Indonesia yang berada di Filipina.

Pada dasarnya, Filipina merupakan pihak yang pertama kali melakukan tindakan untuk menangani permasalahan ini, yakni upaya yang dilakukan pada tahun 1972. Ada pula dua tindakan sukarela yang dilakukan untuk memulangkan warga negara Indonesia kembali ke Indonesia pada tahun 1976 dan 1977 dengan masing-masing memulangkan 452 dan 432 warga. Sedangkan Indonesia sendiri baru memulai langkah pada tahun 1978 dengan pendataan ulang guna validisasi data.

Upaya pemerintah Indonesia melalui KJRI Davao City tersebut terus berlangsung sampai pada tahun 1993 dimana diantara tahun 1978 hingga 1993 pemerintah Filipina dan sukarelawan telah bergerak pula untuk menangani permasalahan ini. Upaya Indonesia pada tahun 1993 berupa upaya repatriasi dalam bentuk transmigrasi kepada warga negara Indonesia di Mindanao. Namun kebijakan Indonesia tersebut tidak menghasilkan *progress* apapun. Sedangkan di lain sisi, Filipina telah menerapkan kebijakan *Closing Our Eyes* terhadap warga negara Indonesia yang ilegal tersebut.

Selanjutnya pada tahun 1995, Indonesia kembali menggandeng Filipina untuk bekerjasama dalam menyelesaikan permasalahan ini. Komite bersama kerjasama bilateral diselenggarakan di Manila. Pertemuan pertama ini menghasilkan kesepakatan kedua negara untuk mengadakan survey bersama terhadap masyarakat keturunan Indonesia

di Filipina, khususnya di Mindanao. Namun, kebijakan ini kembali tidak menghasilkan *output* .

Pada tahun 1995 sampai 1996, pemerintah Indonesia berhasil memulangkan 396 masyarakat keturunan Indonesia kembali ke Indonesia. Upaya ini merupakan hasil inisiatif pemerintah Indonesia melalui KJRI Davao City tanpa campur tangan Filipina. Repatriasi ini ditujukan ke Pulau Talaud dan Maluku Utara sebagai daerah Indonesia yang paling dekat dengan Mindanao.

Kerjasama bilateral pemerintah Indonesia dengan Filipina kembali berlanjut pada pertemuan kedua Komisi Bersama Kerjasama Bilateral di Jakarta pada bulan Februari 1998. Pertemuan kedua negara ini menghasilkan kesepakatan untuk menawarkan pilihan bagi masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao untuk melakukan repatriasi, legalisasi dokumen, atau naturalisasi dan berintegrasi dengan masyarakat lokal. Ketiga pilihan ini ditawarkan untuk ditentukan secara bebas bagi setiap individu masyarakat keturunan Indonesia.

Namun seperti yang diutarakan pada bagian sebelumnya, hasil dari pertemuan kedua komisi bersama kedua negara ini tidak menghasilkan produk yang signifikan. Proses pemecahan masalah berakhir di poin legalisasi, sedangkan repatriasi dan naturalisasi tidak berjalan dengan semestinya.

Walaupun begitu, berdasarkan survey yang dilakukan KJRI pada saat itu, masyarakat keturunan Indonesia tetap memberikan pilihan mereka. Hasil dari pilihan tersebut yakni sejumlah 1783 warga memilih untuk repatriasi, 3672 memilih untuk legalisasi dokumen, 256 memilih untuk naturalisasi, dan sisanya sejumlah 1158 tidak memberikan pilihan. Namun dikarenakan adanya kendala seperti keterbatasan dana dan terhambatnya proses persetujuan dari birokrasi pemerintah Filipina, maka upaya ini tidak berjalan dengan baik.

Tidak berhenti disitu, pemerintah Indonesia kembali memberikan upaya untuk mengurangi angka masyarakat keturunan Indonesia yang menetap, khususnya di Mindanao. Hal ini terbukti dengan diberikannya bantuan pembayaran *Alien Certificate of Registration (ACR)* bagi masyarakat keturunan Indonesia pada tahun 2004 sampai 2007. Terdapat kurang lebih 1000 warga yang mendapatkan bantuan pembayaran ACR. Dengan diserahkannya ACR kepada masyarakat keturunan Indonesia tersebut, status mereka naik menjadi pendatang legal di Filipina (KJRI, 2006). Status legal ini merupakan implementasi dari proses Legalisasi, hasil dari pertemuan kedua Komisi Bersama Kerjasama Bilateral Indonesia dan Filipina.

Pemberian bantuan ACR bagi masyarakat keturunan Indonesia ini merupakan sebuah bantuan yang memiliki efek ketergantungan. ACR merupakan sebuah surat ijin menetap yang harus diperbarui dalam kurun waktu tertentu. Ketika masyarakat keturunan

Indonesia memiliki ACR dan tidak memanfaatkan status legalnya dengan baik untuk memperbaiki kehidupan ekonomi mereka, maka memperbarui ACR adalah hal yang mustahil.

Sebagai masyarakat dengan kemampuan ekonomi yang berada dibawah garis kemiskinan (*under poverty*), sulit bagi masyarakat keturunan Indonesia untuk memperpanjang ACR dalam skala waktu tertentu untuk setiap individu. Jika dalam sebuah keluarga memiliki lima ACR untuk lima individu, maka kelima ACR harus diperbaharui pula. Hal ini tentu memberatkan masyarakat keturunan Indonesia. Akibatnya, sampai saat ini masih ada saja masyarakat keturunan Indonesia yang belum terdaftar secara legal dan kembali menjadi masyarakat yang bersiko *stateless*.

Kebijakan ataupun upaya terbaru yang dikeluarkan oleh KJRI Davao City merupakan sebuah kebijakan registrasi masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao. Kebijakan ini merupakan kebijakan multi aktor dimana didalamnya, tidak hanya pemerintah lokal Indonesia dan pemerintah lokal Filipina yang bekerjasama, namun juga Perserikatan Bangsa-Bangsa yang diwakili oleh UNHCR sebagai lembaga yang menaungi permasalahan ini.

Pemerintah lokal Indonesia tidak hanya diwakili oleh KJRI, namun juga oleh beberapa kementerian seperti Kementerian Hukum dan HAM serta Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara. Pemerintah

Provinsi Sulawesi Utara merupakan representasi dari pemerintah daerah Indonesia yang wilayahnya paling dekat dengan Mindanao tempat bermukimnya masyarakat keturunan Indonesia. Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara ini merupakan pemerintah daerah pertama Indonesia yang termasuk dalam bagian komite penyelesaian permasalahan ini.

Kebijakan yang dikeluarkan pada tahun 2011 ini merupakan hasil dari pertemuan Komite Bersama Kerjasama Bilateral Indonesia dan Filipina dan bertugas untuk melakukan survey dan registrasi ulang masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao. Dalam kebijakan ini, pemerintah Indonesia dan pemerintah Filipina menggandeng berbagai pihak untuk mendata ulang masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao guna mengidentifikasi status kewarganegaraan mereka serta membantu dalam proses penentuan kewarganegaraannya sesuai dengan aturan kewarganegaraan yang berlaku di kedua negara.

Dalam kebijakan ini, terdapat lima proses atau skema yang akan diberlakukan bagi masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao untuk mendapatkan data yang valid. Kelima proses ini yakni, Orientasi, Penyambutan, Verifikasi Data, Registrasi, dan Konseling. Dalam menjalankan proses ini, KJRI Davao City bekerjasama dengan UNHCR, *Department of Justice of Philippine*, *Bureau of Immigration of Philippine*, *Public Attorney Office*, UNHCR, dan LSM PASALI.

Orientasi, merupakan tahapan pertama dalam upaya penanganan yang dimulai tahun 2011 ini. Pada tahapan ini, sesuai dengan namanya, masyarakat keturunan Indonesia akan ditempatkan secara berkelompok untuk mengikuti orientasi atau pengenalan terkait alur, sistematika, maupun hal-hal teknis seputar registrasi tersebut.

Penyambutan, merupakan tahapan kedua yang berisi seputar pelayanan kepada masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang hadir namun memiliki keterbatasan fisik atau kemampuan. Pada tahapan ini, masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao akan dibimbing dan didampingi untuk bisa mendapatkan informasi yang sepadan dengan masyarakat keturunan Indonesia lainnya. Bahan bacaan seputar pentingnya kewarganegaraan dan hak serta kewajiban warga negara juga dibagikan pada tahapan ini.

Verifikasi Data, merupakan tahapan dimana masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao akan menunjukkan dokumen-dokumen yang dimiliki seputar identitas dan kewarganegaraannya, seperti paspor, akta kelahiran, kartu penduduk, kartu pemilih, dan lain sebagainya. Tim yang melakukan verifikasi akan memeriksa keaslian dan masa berlaku tersebut guna membantu data dalam penentuan kewarganegaraan masyarakat keturunan Indonesia.

Registrasi, merupakan tahapan keempat dan inti dari upaya penanganan permasalahan ini. Tahapan ini akan mendata setiap

identitas dan data pribadi masyarakat keturunan Indonesia, informasi mengenai keluarga (ayah, ibu, istri/suami, dan anak), asal-usul, dan pekerjaan mereka. Pengambilan data biometrik seperti foto dan sidik jari juga akan didata dalam tahapan registrasi ini. Dalam tahapan inilah akan dianalisis kasus kewarganegaraan pada masing-masing masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao khususnya yang beresiko *stateless*.

Tahapan terakhir dalam upaya ini adalah tahapan konseling. Masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao akan bertemu langsung dengan pejabat terkait untuk berdiskusi terkait status kewarganegaraan mereka. Pemberian pemahaman terkait pentingnya kewarganegaraan serta hak dan kewajiban sebagai warga negara juga disampaikan secara langsung dalam tahapan ini.

Berikut merupakan tabel upaya-upaya yang dilakukan Indonesia dan Filipina dalam menanggulangi permasalahan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang beresiko *stateless*:

Tabel 1. Upaya Indonesia dan Filipina menyelesaikan permasalahan masyarakat keturunan Indonesia yang menetap di Mindanao

Tahun	Uraian	Inisiator	Keterangan
1975	Letter of Instruction No. 270, 11 April 1975 tentang Naturalisasi	Filipina	Waktu Terbatas
1976	Return Migration 452 orang	Sukarela	Ancaman Keamanan
1977	Return Migration 432 orang	Sukarela	Ancaman Keamanan
1978	Pendaftaran Ulang WNI	KJRI	Validasi Data
1979	Return Migration 175 orang	Sukarela	Ancaman Keamanan
1980	Return Migration 210 orang	Sukarela	Ancaman Ekonomi
1984	Kebijakan <i>Closing Our Eyes</i> terhadap keberadaan WNI ilegal	Filipina	Kebijakan Presiden Marcos
1993	Rapat interdep merumuskan repatriasi dengan program transmigrasi	KJRI	Tidak ada progres
1994	Act No. 7919, 25 Juli 1994 tentang Naturalisasi	Filipina	Terlalu mahal dan waktunya singkat
1995	1 st Join Committee on Bilateral Cooperation (JCBC): Pembahasan tentang Undocumented Indonesian National in Shouthern Philippine	Filipina dan Indonesia	Akan melakukan sirvey bersama, tidak ada progres
1995-1996	Repatriasi 396 orang	KJRI	Talud dan Maluku Utara
1998	Sidang Komisi Bersama untuk	KJRI	Alternatif Solusi:

	Kerjasama Bilateral 23-25 Februari di Jakarta		Repatriasi, Legalisasi, dan Integrasi
1999	Survey KJRI: Repatriasi 1.783, Legalisasi 3.672, Integrasi 256, Bimbang 1,158 (6869)	KJRI	Keterbatasan Dana Pemulangan, perlu pembahasan oleh senat
1999-2002	Memorandum Order Commissioner Immigration No. 32 tanggal 26 Juni 2002 tentang ACR	Filipina dan BI	Penyesuaian Biaya ACR
2004-2007	Bantuan Pembayaran Allien Certificate of Registration (ACR)	KJRI	1000 orang WNI pemukim ilegal
2011	Kesepakatan Joint Committee on Bilateral Cooperation, survey WNA	Filipina dan Indonesia	Registrasi PIDs dengan UNHCR

Sumber: Agus Abdul Majid. 2016. *Registrasi dan Konfirmasi Kewarganegaraan Bagi Warga Keturunan Indonesia di Mindanao*.

tahun seolah masih belum mampu menyentuh akar permasalahan. Hal ini dibuktikan dengan masih adanya masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang masih belum memiliki kejelasan akan status kewarganegaraannya. Hasil terbaru dari registrasi pada tahun 2011 hanya memberikan data terkait penyebaran masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao beserta problematika setiap individu. Untuk itu, KJRI Davao City kembali mengeluarkan upaya hasil dari implementasi registrasi sebelumnya.

Upaya terbaru yang masih merupakan bagian dari upaya yang dilaksanakan tahun 2011 adalah Solusi Permanen bagi PIDs. Menurut salah seorang Staf Teknis Imigrasi KJRI Davao City, upaya yang dilakukan oleh pihak-pihak terkait belum mampu memberikan solusi permanen bagi masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao (Madjid,

2016). Upaya yang telah dilakukan hanya sebatas untuk memperkuat kehidupan masyarakat keturunan Indonesia dalam bertahan hidup di Filipina. Sementara upaya yang substansial yang berasal dari ketidakjelasan status kewarganegaraan belum disentuh oleh pihak terkait.

Sehingga pada bulan Maret 2016, pemerintah Filipina bersama dengan pihak terkait yakni pemerintah lokal Filipina dan pemerintah lokal Indonesia, mengeluarkan sebuah kebijakan bersama yang bersifat permanen untuk menetapkan dan memberikan kejelasan pada status kewarganegaraan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao. Upaya ini disebut sebagai *Pilot Solution Mission*.

Solusi ini dimulai dari menelaah kasus dan problematika setiap masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao bersamaan dengan keunikan masing-masing kasus yang dimiliki setiap individu. Berdasarkan data yang diperoleh, maka terdapat dua tahapan besar solusi misi dari penanganan permasalahan ini. Kedua tahapan besar ini akan dijalankan dua kali dalam satu tahun.

Pertama, merupakan solusi yang berupa pemberian kejelasan status kewarganegaraan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao, yakni jelas dengan status Warga Negara Indonesia atau Warga Negara Filipina. Penelaahan berdasarkan aturan tentang kewarganegaraan

masing-masing negara. Kedua, merupakan solusi bagi permasalahan yang memiliki tingkat komplikasi tinggi.

Tabel 2. *Pilot Solution Mission* dari KJRI Davao City

Tahapan Solusi	Tanggal Tentatif	Jenis Kasus
Misi ke-1	28 Feb 2016 – 05 Maret 2016	Jelas Indonesia dan Jelas Filipina (Pilot Misi Solusi dan Fase Pertama Misi Solusi)
Misi ke-2	04 Juli 2016 – 15 Juli 2016	Kasus-kasus dengan Tingkat Komplikasi Tinggi (Pilot Misi Solusi dan Fase Pertama Misi Solusi)
Misi ke-3	12 September 2016 – 23 September 2016	Jelas Indonesia dan Jelas Filipina (Fase ke-2 sampai dengan Fase ke-4 misi solusi)
Misi ke-4	07 November 2016 – 18 November 2016	Kasus-kasus dengan Tingkat Komplikasi Tinggi (Fase ke-2 sampai dengan Fase ke-4 misi solusi)

Sumber: Agus Abdul Majid, 2016. *Registrasi dan Konfirmasi Kewarganegaraan Bagi Warga Keturunan Indonesia di Mindanao*.

Sebagai langkah akhir dari upaya yang dimulai tahun 2011 tersebut, terdapat serangkaian pilihan solusi kepada masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang dalam pelaksanaannya akan bekerjasama dengan pihak-pihak terkait seperti yang telah disebutkan sebelumnya. Pilihan solusi ini, menurut Agus Majid sebagai petugas imigrasi yang mebidangi masalah ini, merupakan pilihan solusi yang bersifat permanen dengan harapan akan mampu menyelesaikan permasalahan ini untuk seterusnya (Madjid, 2016). Pilihan solusi masih dalam proses persiapan dengan berkordinasi dengan berbagai pihak.

Berikut merupakan matriks pillihan solusi kepada masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao.

Tabel 3. Matriks Pilihan Solusi

Status	Pilihan	Tindak Lanjut	Instansi
WNI	Menetap di Mindanao	Diberikan Penegasan Kewarganegaraan	Kemenkumham RI. & KJRI Davao City
		Diberikan Paspor	KJRI Davao City/Imigrasi
		Terkait PNBP Paspor perlu diberikan dispensasi	Kementerian Keuangan
		Pemutihan izin keimigrasian di Filipina	Biro Imigrasi Filipina
		<i>Resident Visa</i>	DOJ / Biro Imigrasi
WNI	Pulang ke Indonesia	Diberikan Penegasan Kewarganegaraan RI	Kemenkumham RI. KJRI Davao City
		Diberikan SPLP	KJRI Davao City/Imigrasi
		Terkait PNBP SPLP perlu diberikan dispensasi	Kementerian Keuangan RI.
		Proses pemulangan/repatriasi	KJRI Davao City & Pemerintah Pusat
		Tempat tinggal dan sumber penghidupan di Indonesia	Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi, BPP Prov Sulut
WNI	Menetap di Mindanao	Dicabut kewarganegaraan serta dokumen Republik Indonesia	Kemenkumham RI. dan KJRI Davao City
		Penetapan sebagai WNI	Pemerintah Filipina

Sumber: Agus Abdul Majid. 2016. *Registrasi dan Konfirmasi Kewarganegaraan Bagi Warga Keturunan Indonesia di Mindanao.*