

BAB IV

LANDASAN KJRI DAVAO CITY MENYELESAIKAN PERMASALAHAN MASYARAKAT KETURUNAN INDONESIA DI MINDANAO YANG BERESIKO *STATELESS*

Ratusan tahun yang lalu, masyarakat tradisional Indonesia yang pada saat itu masih bernama Hindia Belanda telah mengadakan perjalanan ke luar wilayah Indonesia. Salah satunya adalah masyarakat Indonesia yang berada di Sangir dan Talaud, pulau-pulau terluar Indonesia di bagian Utara yang berbatasan langsung dengan Republik Filipina.

Masyarakat Indonesia tersebut tidak hanya mengadakan perjalanan untuk kembali ke Indonesia, melainkan mengadakan perjalanan untuk bermigrasi dan menetap di wilayah Filipina. Hal ini yang menjadi awal mula lahirnya masyarakat keturunan Indonesia yang tinggal dan menetap lama di Filipina sehingga beresiko *stateless*.

Resiko *stateless* yang ditanggung oleh masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao diakibatkan karena lamanya waktu menetap mereka di luar wilayah Indonesia tanpa alasan yang sah secara hukum dan aturan perundang-undangan. Jangka waktu menetap yang lama telah menempatkan mereka menjadi warga yang tidak jelas status kewarganegaraannya. Ketidakjelasan ini tumbuh semakin luas dan banyak seiring berjalannya waktu.

Melihat kondisi tersebut, pemerintah setempat berinisiatif untuk menuntaskan permasalahan ketidakjelasan kewarganegaraan yang semakin tumbuh subur di Filipina. Pemerintah Filipina mengadakan pertemuan dengan pemerintah Indonesia sebagai negara asal mayoritas masyarakat keturunan yang beresiko *stateless*. Sehingga, lahirlah berbagai upaya dan kebijakan yang dikeluarkan kedua negara, khususnya pemerintah Indonesia untuk menanggulangi permasalahan ini.

Indonesia telah mengeluarkan kebijakan sejak tahun 1978 sampai tahun 2016 guna memacu roda solusi dalam pemecahan masalah *stateless* ini. Dari tahun ke tahun, upaya dan kebijakan terus dilahirkan dan diperbaharui sesuai konteks di lapangan. Tujuannya hanya satu, yakni untuk segera memberikan sebuah solusi permanen bagi permasalahan menahun di Filipina Selatan ini (Madjid A. A., 2016)

Berbagai upaya telah lahir. Mulai dari periode dini lahirnya Indonesia pada tahun 1956 dengan membuat sebuah perjanjian bilateral dalam menyelesaikan permasalahan ini, sampai ke periode terbaru pada tahun 2016 yang menggandeng berbagai elemen aktor hubungan internasional yakni negara, organisasi internasional, sampai kepada LSM.

Namun dibalik gencarnya KJRI Davao City dalam memutar roda solusi untuk pemecahan masalah ini, terdapat sebuah hal yang mengganjal. Status kewarganegaraan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao bersifat abu-abu. Hal ini terjadi karena masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao telah lama

menetap di wilayah tersebut dan keluar dari Indonesia dengan tanpa mengurus dan/atau memperpanjang dokumen perjalanan yang sah. Ketidakjelasan dokumen yang mereka miliki dengan jangka waktu menetap yang sangat lama menyebabkan mereka, sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006, beresiko kehilangan kewarganegaraannya.

Hanya terdapat satu elemen saja yang mampu menjadi landasan mereka masih bisa dianggap sebagai warga negara Indonesia, yakni elemen pengakuan diri sebagai warga negara Indonesia kepada pejabat terkait di wilayah setempat. Pengakuan diri kepada pejabat terkait, dalam hal ini KJRI Davao City, menjadi satu-satunya tiang penyangga status kewarganegaraan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao. Hal ini merupakan implementasi dari pasal 23 huruf (i) terkait Kehilangan Kewarganegaraan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia. Berstatus abu-abu akan kewarganegaraan Indonesianya, dan juga dianggap orang asing (*Alien*) oleh pemerintah Filipina telah menempatkan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao dalam posisi yang sulit.

Untuk itu, KJRI Davao City mengeluarkan berbagai upaya dan kebijakan untuk menyelesaikan permasalahan ini. Dalam menanganai permasalahan ini, KJRI Davao City turut menggandeng pihak-pihak terkait, seperti UNHCR, Pemerintah Lokal Filiipina, Pemerintah Daerah Sulawesi Utara, dan pihak terkait lainnya. Disamping itu, KJRI Davao City memiliki beberapa landasan dalam mengeluarkan kebijakan untuk menanggulangi permasalahan ini. Landasan yang dikeluarkan KJRI Davao City harus menjadi perhatian utama mengingat KJRI

Davao City merupakan sebuah lembaga atau institusi resmi pemerintah yang harus bergerak berdasarkan landasan atau aturan konstitusional yang jelas.

A. KJRI Davao City sebagai Institusi Resmi Pemerintah Republik Indonesia di Mindanao

Westphalia telah melahirkan sebuah sistem internasional yang saat ini dikenal luas di dunia internasional. Sebuah sistem internasional yang berorientasi pada pentingnya pergerakan sebuah negara-bangsa dalam menjalankan roda hubungan internasional. Walaupun dewasa ini, sistem dunia internasional telah bergeser menjadi sebuah sistem yang tidak hanya berorientasi pada pergerakan dan eksistensi sebuah negara (Mukti, 2013). Namun demikian, tidak bisa dipungkiri bahwa bertambahnya aktor yang menjalankan roda hubungan internasional tidak semerta-merta menghapus negara dalam aktor-aktor hubungan internasional.

Konvensi Wina 1961 dan 1963 masih menjadi sebuah dokumen sakti bagi negara dalam menjalankan dunia hubungan internasional untuk mengirimkan delegasi-delegasi guna menjalankan peran diplomasi dan kinerja negara dalam hubungan internasional. Delegasi-delegasi yang dikirimkan, baik dalam bentuk personal maupun bangunan yang menjadi simbol kerjasama negara-negara, akan menjadi perpanjangan tangan setiap negara pengirim untuk memperjuangkan kepentingan masing-masing dalam kancah internasional (Nations, 1961).

KJRI Davao City menjadi salah satu dari sekian banyak delegasi atau perwakilan pemerintah Indonesia di luar negeri. Saat ini, pemerintah Indonesia memiliki 132 perwakilan, yang terdiri dari 95 Kedutaan Besar, 3 Perutusan Tetap untuk PBB di New York dan Jenewa, serta Perutusan Tetap untuk ASEAN di Jakarta, 31 Konsulat Jenderal, dan 3 Konsulat Republik Indonesia (Negeri, 2015).

Sesuai identitasnya sebagai sebuah Konsulat Jenderal, KJRI Davao City merupakan perwakilan resmi pemerintah Indonesia yang bergerak dalam bidang kekonsuleran. Bidang yang diampu oleh KJRI Davao City dijelaskan dalam Konvensi Wina 1963 yang meliputi segala hal terkait urusan dan kepentingan sebuah negara di luar negeri, di luar dari aspek politik (Nations, 1963).

Sebagai perwakilan resmi pemerintah Republik Indonesia di luar negeri, khususnya di wilayah akreditasinya, KJRI Davao City wajib untuk mengikuti aturan keprotokoleran Indonesia dalam menangani setiap permasalahan negara. Hal ini berdasarkan identitas Indonesia sebagai negara yang berdaulat dan terikat akan hukum, baik hukum internasional maupun hukum lokal. Perwujudan taat hukum ini merupakan bagian dari sistem internasional yang menjadikan hukum sebagai bagian yang menjadi pelindung dan pengawas setiap pergerakan sebuah negara di dunia.

Aturan yang berlaku akan menjadi landasan bagi KJRI Davao City dalam menangani permasalahan atau menjalankan program-program yang

sesuai dengan kepentingan Indonesia. Salah satu program tersebut adalah menanggulangi permasalahan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang beresiko *stateless*.

Dikarenakan program ini meliputi isu kewarganegaraan dan beberapa isu imigrasi, serta dalam prosesnya isu ini juga melibatkan berbagai elemen maka KJRI Davao City wajib memperhatikan aturan yang berlaku yang berkaitan dengan isu tersebut. Aturan tersebut antara lain aturan terkait konsep kewarganegaraan dalam rezim internasional, aturan terkait konsep kewarganegaraan menurut Indonesia, dan aturan teknis lainnya antar negara bersangkutan.

Aturan-aturan ini merupakan sebuah pengikat bagi KJRI Davao City dalam menangani permasalahan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang beresiko *stateless*. Dikarenakan sistem hukum internasional mengkonsep sebuah sistem ikatan hukum dalam perjanjian internasional, maka Indonesia melalui KJRI Davao City hanya terikat pada aturan yang telah diratifikasi oleh Indonesia. Dengan menggunakan sistem ini maka tidak semua aturan internasional terkait kewarganegaraan terikat dengan Indonesia.

B. Kewajiban Melindungi Hak Mendapatkan Warga Negara Menurut Rezim Internasional

Rezim internasional dikemukakan oleh Krasner pada tahun 1981. Krasner mendefinisikan rezim internasional sebagai *“implicit or explicit principles, norms, rules and decision making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of International Relations”* (Krasner, 2004). Secara sederhana, Krasner mengungkapkan bahwa rezim sebagai seperangkat prinsip, norma, dan prosedur-prosedur pembuatan keputusan yang eksplisit maupun implisit yang menjadi tempat bertemunya ekspektasi-ekspektasi para aktor dalam suatu cakupan isu hubungan internasional tertentu (Wulansari).

Rezim internasional menurut Krasner merupakan wadah bagi terbentuknya sebuah kesepakatan-kesepakatan yang terbentuk dari interaksi aktor-aktor internasional dimana didalamnya terdapat norma yang harus disepakati oleh aktor tersebut untuk menjalankan kesepakatan tersebut. Berdasarkan konsep rezim internasional ini, negara-bangsa termasuk didalam aktor-aktor yang terlibat. Negara-bangsa pada prosesnya akan menjadi aktor-aktor yang menciptakan kesepakatan-kesepakatan untuk masyarakat dalam rangka mengeluarkan kebijakan untuk memecahkan permasalahan dalam isu-isu internasional.

Indonesia, sesuai dengan konsep rezim internasional, merupakan bagian dari aktor yang terlibat dalam memecahkan sebuah permasalahan dalam isu internasional. Indonesia menjadi salah satu dari banyaknya

aktor-aktor dunia internasional yang terlibat dalam perumusan perjanjian atau kesepakatan untuk menanggulangi isu-isu internasional. Dalam hal ini, Indonesia juga termasuk dalam aktor yang dikenai norma oleh rezim internasional untuk menjalankan kesepakatan bersama untuk masyarakat.

Lebih mengerucut pada kasus *stateless* di Mindanao yang dirasakan oleh masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao, Indonesia menjadi bagian dalam rezim internasional untuk menyelesaikan permasalahan ini. KJRI sebagai perwakilan resmi pemerintah Indonesia di Mindanao menjadi aktor yang berperan aktif dalam menanggulangi permasalahan ini.

Indonesia, Filipina, dan dibantu dengan UNHCR adalah bagian dalam aktor-aktor rezim internasional pada permasalahan ini. Sedangkan isu kewarganegaraan merupakan isu utama dalam permasalahan *stateless* ini. Dikarenakan tidak adanya sebuah kesepakatan khusus diantara ketiga aktor terkait tentang kewarganegaraan, maka payung internasional yang membidangi mereka menjadi jawabannya.

Aturan Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa yang menaungi UNHCR, Indonesia, dan Filipina menjadi tonggak utama dalam penyelesaian permasalahan ini. Aturan dalam rezim internasional ASEAN juga menjadi tonggak aturan selanjutnya antara Indonesia dengan Filipina yang tergabung dalam organisasi ASEAN. Serta aturan dan amanat Undang-Undang sebagai konstitusi Indonesia juga menjadi aturan-aturan

sebagai landasan penyelesaian permasalahan ini. Perjanjian bilateral antara kedua negara, Indonesia dan Filipina, menutup aturan dan konstitusi bersifat teknis yang mengikat KJRI Davao City untuk menyelesaikan permasalahan masyarakat keturunan Indonesia yang beresiko *stateless* di Mindanao.

1. Kewajiban berdasarkan aturan Perserikatan Bangsa-Bangsa

Perserikatan Bangsa-Bangsa merupakan satu dari sekian banyak rezim internasional yang terbentuk dalam dunia internasional. Seperti halnya tujuan adanya sebuah rezim internasional, Perserikatan Bangsa-Bangsa juga memiliki tujuan untuk memecahkan masalah dan mengeluarkan kebijakan terkait isu internasional untuk masyarakat. Pemecahan masalah kewarganegaraan menjadi salah satu topik pembahasan tertentu dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Kewarganegaraan dipandang oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagai sebuah hal yang mendasar bagi setiap manusia. Hal ini tertuang dalam *Universal Declaration of Human Rights* tahun 1948 artikel 15. *Universal Declaration of Human Rights* merupakan sebuah deklarasi negara-negara di dunia untuk menjunjung hak asasi manusia dan mewujudkannya dengan berpegang pada poin-poin dalam deklarasi ini. Artikel 15 yang berisi dua poin menjadi pegangan bagi setiap negara untuk menjamin sebuah hak untuk memiliki kewarganegaraan bagi setiap manusia.

Artikel 15 dalam *Universal Declaration of Human Rights* tahun 1948 menyatakan bahwa setiap manusia memiliki hak untuk mendapatkan kewarganegaraan dan setiap manusia berhak untuk tidak dicabut secara semena-mena akan kewarganegaraannya serta berhak untuk tidak ditolak hak untuk mengganti kewarganegaraannya.

Melalui artikel 15 ini, Indonesia memiliki sebuah kewajiban untuk menjaga setiap individu yang mengaku berkewarganegaraan Indonesia sebagai warga negara Indonesia. Indonesia dilarang untuk menolak pengakuan tersebut karena itu akan menjadi sebuah pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Dilain sisi, Indonesia juga wajib untuk melepas individu yang berkewarganegaraan Indonesia menjadi individu dengan kewarganegaraan lain sepanjang itu masih berada dalam asas-asas kewarganegaraan yang dianut oleh Indonesia.

Untuk kasus masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao, melalui artikel 15 *Universal Declaration of Human Rights* tahun 1948, Indonesia dilarang untuk menolak pengakuan kewarganegaraan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao. Dikarenakan dalam setiap permasalahan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang ada, masyarakat keturunan Indonesia selalu mengaku masih berkewarganegaraan Indonesia dan melapor kepada KJRI sebagai pihak yang berwenang, Untuk itu, KJRI Davao City memiliki kewajiban untuk mendata setiap masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang masih mengaku berkewarganegaraan Indonesia untuk

disimpan dalam sebuah *database* KJRI sebagai bagian dari masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang mengaku berkewarganegaraan Indonesia namun memiliki masalah teknis tertentu (Suhardi, 2016).

Sesuai dengan identitasnya sebagai sebuah deklarasi umum dan himbauan bagi setiap negara dalam menjalankan poin dan artikel yang tertera, kekuatan mengikat dari *Universal Declaration of Human Rights* terhadap Indonesia tidak terlalu kuat. Kekuatan mengikatnya hanya sebatas sebuah norma yang ada jika dipandang menggunakan kaca mata rezim internasional.

Selain daripada *Universal Declaration of Human Rights* tahun 1948, dalam kaca mata rezim Perserikatan Bangsa-Bangsa, Indonesia memiliki aturan yang lebih mengikat terkait kewarganegaraan dan menghindari sekeras mungkin setiap kemungkinan tumbuh kembangnya *statelessness*. Aturan tersebut antara lain *International Convention on Civil and Political Rights* tahun 1966, *Convention on the Rights of the Child*, dan *International Convention on the Elimination of All Form of Discrimination Against Women*.

Ketiga perjanjian internasional tersebut telah diratifikasi oleh Indonesia (Treaty: Kementerian Luar Negeri, 2015). *International Convention on Civil and Political Rights* tahun 1966 mulai berlaku di Indonesia pada 23 Februari 2006 dan diwujudkan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2005. *Convention on the Rights of the Child*

mulai berlaku di Indonesia pada 5 September 1990 dan diwujudkan melalui Keputusan Presiden No. 36 Tahun 1990. *International Convention on the Elimination of All Form of Discrimination Against Women* mulai berlaku di Indonesia pada 13 September 1984 dengan diwujudkan pada Undang-Undang No. 7 Tahun 1984.

Perjanjian-perjanjian tersebut tidak secara mendetail membahas tentang kewajiban setiap negara untuk melindungi hak individu dalam memiliki kewarganegaraan. Namun dalam setiap perjanjian tersebut terdapat beberapa poin yang menyebutkan tentang kewajiban negara tersebut. Masing-masing terdapat dalam artikel 24, artikel 7 dan 8, serta artikel 9.

Dalam masing-masing artikel tersebut, subjek yang ditekankan memiliki perbedaan masing-masing, seperti dalam konvensi hak-hak anak subjek yang ditekankan adalah anak-anak. Dalam konvensi internasional terkait diskriminasi pada wanita, subjek yang ditekankan adalah wanita. Namun terlepas dari itu semua, Indonesia memiliki kewajiban untuk menjaga hak setiap manusia untuk memiliki kewarganegaraan, khususnya berkewarganegaraan Indonesia.

Selain berdasarkan kacamata rezim internasional yang memiliki norma didalamnya untuk dipatuhi, dengan diratifikasinya tiga konvensi internasional tersebut maka setiap artikel yang tertera dalam konvensi tersebut adalah wajib bagi Indonesia untuk menjalankannya.

Berbeda dengan *Universal Declaration of Human Rights* yang bersifat himbauan, perjanjian ini memiliki keterikatan kuat bagi Indonesia. Ditambah lagi dengan diwujudkannya konvensi tersebut dalam peraturan lokal pemerintah Indonesia, seperti undang-undang dan peraturan presiden, maka ikatan perjanjian ini semakin erat tidak hanya dalam kacamata internasional.

Secara umum, kedua perjanjian yang disebut diawal menyebutkan bahwa setiap anak, ketika lahir, wajib untuk diberikan identitas kewarganegaraannya sesuai aturan atau asas yang melekat pada diri si anak dengan aturan lokal negara asal atau negara tempat si anak dilahirkan (*International Convention on Civil and Political Rights*, 1966). Negara wajib untuk memberikan identitas kewarganegaraan pada anak tersebut dan juga wajib memberikan pendampingan dan perlindungan jika anak tersebut memiliki beberapa elemen yang kurang lengkap dalam memproses identitas kewarganegaraannya (*Convention on The Rights of the Child*, 1989).

Dalam kasus masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao, KJRI Davao City sebagai perwakilan resmi Indonesia wajib untuk mendampingi dan memberikan perlindungan bagi setiap anak masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao dalam memproses kewarganegaraannya. Sesuai perjanjian internasional tersebut, KJRI Davao City wajib untuk mengeluarkan upaya-upaya dalam menjamin

hak anak keturunan Indonesia di Mindanao untuk mendapatkan kewarganegaraannya.

Dalam konvensi internasional yang berhubungan dengan kekerasan dan diskriminasi pada wanita, terdapat artikel yang menyatakan bahwa setiap wanita memiliki kesamaan posisi dengan laki-laki dalam hal memperoleh, mengubah, atau menanggukkan kewarganegaraannya. Setiap wanita juga berhak untuk memiliki posisi yang sama dalam menghormati kewarganegaraan anak-anaknya (International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 1979).

Indonesia sebagai negara yang meratifikasi konvensi ini memiliki kewajiban untuk menjaga hak mendapatkan kewarganegaraan bagi setiap wanita. Untuk itu, KJRI Davao City mengeluarkan upaya dalam hal menangani permasalahan *statelessness* di Mindanao yang menyerang setiap wanita keturunan Indonesia di Mindanao.

Pada dasarnya, Perserikatan Bangsa-Bangsa memiliki aturan spesifik yang menjadi landasan kuat dalam mengentas permasalahan *statelessness* di dunia. Peraturan tersebut adalah *International Convention Relating to the Status of Stateless Person* tahun 1954 dan juga *International Convention on Reduction of Statelessness* tahun 1961. Kedua perjanjian tersebut berisi seputar definisi *stateless* dan

juga kewajiban untuk mengurangi jumlah *stateless* di dunia dengan cara menyelesaikan permasalahan kewarganegaraan bagi setiap individu.

Namun kedua perjanjian internasional tersebut tidak diratifikasi oleh Indonesia. Sehingga sesuai sistem hukum internasional, perjanjian internasional tersebut tidak bisa menjadi landasan dan aturan yang mengikat bagi Indonesia dalam mengentaskan persoalan *statelessness* di dunia, khususnya di Mindanao.

2. Kewajiban berdasarkan aturan ASEAN

Salah satu bagian dalam sistem internasional adalah adanya organisasi regional-regional yang terbagi berdasarkan kawasan-kawasan di dunia. Saat ini, terdapat beberapa organisasi regional yang kehadirannya cukup mempengaruhi eksistensi dunia internasional. Salah satu organisasi regional tersebut adalah ASEAN, sebuah organisasi regional untuk negara-negara yang berada di kawasan Asia Tenggara.

ASEAN merupakan sebuah organisasi regional Asia Tenggara yang didirikan pada tahun 1967 oleh lima negara di Asia Tenggara, yakni Indonesia, Malaysia, Singapura, Filipina, dan Thailand (ASEAN, History: ASEAN). Kelima negara sepakat untuk menghimpunkan diri dan bekerjasama menjalankan hubungan-

hubungan kenegaraan dalam payung ASEAN. Sepanjang proses berjalannya ASEAN sebagai sebuah organisasi yang memayungi negara-negara berdaulat, ASEAN telah banyak mengeluarkan kebijakan-kebijakan seputar isu internasional maupun isu regional yang berada di dalam kawasan ASEAN: Asia Tenggara.

Sebagai bagian dari negara-negara yang menyerahkan sebagian kedaulatannya kepada organisasi regional, negara-negara anggota ASEAN memiliki kewajiban untuk mentaati kebijakan dan kesepakatan-kesepakatan yang lahir. Salah satu kesepakatan tersebut adalah kesepakatan dalam menjaga hak warga negara di dalam lingkup regional ASEAN dalam memiliki dan menentukan kewarganegaraannya.

Kebijakan terkait kewajiban negara anggota ASEAN dalam melindungi kewarganegaraannya tertuang dalam *ASEAN Human Rights Declaration*. *ASEAN Human Rights Declaration* disahkan untuk diadopsi para kepala negara masing-masing negara anggota pada tahun 2012 di Kamboja (ASEAN, 2012). Deklarasi ini terdiri dari 40 artikel yang terbagi dalam enam bagian utama terkait hak asasi manusia. Deklarasi ini juga merupakan perpanjangan tangan dari *Universal Declaration of Human Rights* dari PBB yang disahkan pada tahun 1948.

Artikel ke-18 dalam deklarasi ini menjadi dasar akan kewajiban negara melindungi setiap manusia di ASEAN untuk memiliki kewarganegaraan. Dalam artikel ini dijelaskan bahwa setiap manusia berhak untuk memiliki kewarganegaraan yang sah didepan hukum serta berhak untuk tidak mendapatkan perlakuan semena-mena akan kewarganegaraannya, seperti penghapusan kewarganegaraan dan penolakan untuk merubah kewarganegaraan.

Setiap manusia dalam regional ASEAN memiliki hak untuk memiliki kewarganegaraan dimana sebaliknya, negara wajib untuk menjamin kewarganegaraan setiap manusia yang memilih untuk menjadi warganegaranya. Negara dilarang untuk menolak pengajuan dan pengakuan kewarganegaraan seseorang secara semena-mena tanpa alasan yang jelas.

Berdasarkan prinsip tersebut, KJRI Davao City mewadahi masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang mengaku berkewarganegaraan Indonesia. Berdasarkan penuturan salah seorang staf KJRI Davao City, KJRI Davao City memiliki dan wajib untuk mendata setiap masyarakat keturunan Indonesia yang datang dan melapor ke KJRI Davao City sebagai warga negara Indonesia. Walaupun pada kenyataannya sesuai hukum dan aturan kewarganegaraan Indonesia, status kewarganegaraan masyarakat keturunan Indonesia bersifat abu-abu.

Untuk itu, KJRI Davao City mengeluarkan kebijakan dan upaya-upaya menanggulangi permasalahan tersebut. Kebijakan tahun 2011, yakni registrasi masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao, menjadi bukti implementasi aturan kewajiban melindungi hak berkewarganegaraan dalam regional ASEAN. Pelaksanaan registrasi akan melahirkan masyarakat keturunan Indonesia yang sampai saat ini masih mengaku berkewarganegaraan Indonesia. Hasil akhir tersebut akan menjadi acuan bagi KJRI Davao City dalam menentukan langkah untuk mewadahi para masyarakat keturunan Indonesia yang menetap di Mindanao.

3. Kewajiban berdasarkan konstitusi Indonesia

Indonesia sebagai sebuah negara berdaulat memiliki hukum sendiri dalam menjalankan roda pemerintahan. Salah satu aturan dan hukum tersebut membidangi aspek kewarganegaraan sebagai sebuah elemen penting dalam tubuh sebuah negara. Aturan terkait kewarganegaraan Indonesia tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2006.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2006, terdapat penjelasan-penjelasan detail terkait prinsip kewarganegaraan yang dianut oleh Indonesia. Salah satu aturan tersebut menjelaskan tentang suatu kondisi dimana seseorang kehilangan kewarganegaraan

Indonesianya. Aturan ini dijelaskan dalam Bab IV tentang Kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia pasal 23. Pasal 23 ini menjelaskan setiap kondisi seseorang yang dapat menghilangkan identitas kewarganegaraan Indonesianya. Pasal ini terdiri atas 9 (sembilan) poin yang tergambarkan dalam 9 huruf (a-i).

Dalam ke-sembilan poin tersebut, mayoritas aturan tersebut menyatakan bahwa seseorang kehilangan kewarganegaraan Indonesianya ketika orang tersebut dengan sukarela dan atas kemauan sendiri memilih untuk menjadi warga negara lain dengan beberapa kondisi tertentu. Aturan ini juga menjelaskan bahwa ketika seorang warga negara Indonesia telah memiliki kewarganegaraan lain maka secara otomatis kewarganegaraan Indonesianya akan hilang. Hal ini didukung dengan asas Indonesia yang tidak mengadopsi asas kewarganegaraan ganda.

Sebuah aturan menjadi titik penting dalam permasalahan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao. Aturan ini terdapat dalam pasal 23 huruf (i), yang menyatakan bahwa seseorang akan kehilangan kewarganegaraan Indonesianya ketika orang tersebut berada dan menetap di luar wilayah Indonesia selama lima tahun secara terus menerus bukan dalam rangka dinas negara dan tanpa alasan yang sah. Aturan ini dilengkapi dengan pernyataan, “*dengan sengaja tidak menyatakan keinginannya untuk tetap menjadi warga negara Indonesia...*” (Indonesia, 2006).

Pada aturan dalam pasal 23 huruf (i) tersebut, setiap warga negara Indonesia yang menetap lebih dari lima tahun tanpa alasan yang sah akan beresiko kehilangan kewarganegaraannya. Hal ini yang terjadi pada kasus masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang beresiko *stateless*. Permasalahan *statelessness* mereka diakibatkan mereka telah menetap lebih dari lima tahun di luar wilayah Indonesia, di Mindanao, tanpa alasan yang jelas.

Namun, masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang masih mengaku sebagai warga negara Indonesia tidak bisa ditolak oleh KJRI Davao City pengakuannya karena terikat oleh aturan internasional akan hak asasi manusia. Pengakuan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao ini menjadi satu-satunya tonggak mereka sebagai warga negara Indonesia.

Melalui aturan ini, KJRI Davao City melakukan upaya untuk memperjelas status kewarganegaraan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao. Walaupun mereka telah menetap selama lebih dari lima tahun dan bahkan melahirkan anak-anak di Mindanao, berdasarkan aturan dan pengakuan mereka, KJRI Davao City berupaya untuk membantu memberikan kejelasan akan kewarganegaraannya.

Hal ini merupakan wujud dari implementasi asas Perlindungan Maksimum dari Undang-Undang tentang Kewarganegaraan Indonesia yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006. Hal ini

mengutip apa yang disampaikan oleh Konsul Jenderal KJRI Davao City kepada salah satu media massa Indonesia (Fajardin, 2016). Asas Perlindungan Maksimum berarti bahwa pemerintah Indonesia wajib memberikan perlindungan penuh kepada setiap Warga Negara Indonesia dalam keadaan apapun baik di dalam maupun di luar negeri (Indonesia, 2006).

Dengan berdasarkan pada asas Perlindungan Maksimum dan aturan kewarganegaraan Pasal 23 huruf (i) sebagai amanat undang-undang dan konstitusi negara Republik Indonesia, maka KJRI Davao City memberikan upaya dan solusi-solusi guna membantu penyelesaian *statelessness* yang dihadapi oleh masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao.

C. Perjanjian antara Pemerintah Indonesia dengan Filipina

Aturan-aturan telah menjadi landasan bagi KJRI Davao City dalam mengeluarkan kebijakan dan upaya-upaya untuk menyelesaikan permasalahan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang dihadapkan pada resiko besar kehilangan kewarganegaraan Indonesianya. Aturan-aturan yang bersumber dari internal maupun eksternal Indonesia menjadi sebuah bahan pertimbangan bagi KJRI Davao City dalam merespon, menyeimbangkan, serta menjawab tuntutan internal maupun eksternal tersebut dan mengeluarkan kebijakan untuk menyelesaikannya.

Aturan-aturan tersebut bersumber dari kesepakatan internasional dimana Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional memiliki beban moral untuk memenuhi kesepakatan yang ada di masyarakat internasional, yakni kesepakatan untuk memenuhi hak setiap manusia dalam berkewarganegaraan. Begitu juga dengan aturan yang bersumber dari konstitusi Indonesia yang terpatri dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Terlepas dari tuntutan internal maupun eksternal KJRI Davao City dalam menangani permasalahan ini, terdapat sebuah aturan tertulis lainnya yang juga menjadi bukti kuat dalam landasan KJRI Davao City turut serta menyelesaikan permasalahan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang beresiko menjadi *stateless*. Aturan itu adalah perjanjian bilateral antara pemerintah Indonesia dengan pemerintah Filipina dalam memperlakukan masyarakat kedua negara yang berada secara ilegal atau tidak sah di wilayah kedaulatan masing-masing negara.

Aturan ini tergambar dalam Persetujuan Mengenai Warga Negara yang Berada Secara Tidak Sah Didaerah Republik Indonesia dan Republik Filipina pada Tahun 1956 (Indonesia dan Filipina, 1956). Kesepakatan kedua negara ini diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 77 tahun 1957 oleh Indonesia. Kesepakatan ini merupakan sebuah kesepakatan pertama yang dibuat bersama antar kedua negara dan menjadi titik tolak kerjasama kedua negara dalam menyelesaikan permasalahan warga negara yang berada tidak sah di kedua negara yang bersangkutan.

Pada pasal 13 dalam persetujuan ini disebutkan bahwa peraturan ini berlaku selama lima tahun semenjak tahun 1956 sebagai tahun disahkannya persetujuan ini. Selanjutnya, persetujuan ini akan ditinjau ulang oleh pemerintah kedua negara untuk diperbaharui, diperpanjang, atau dihentikan. Namun sampai saat ini, berpuluh tahun setelah tahun 1956, pemerintah kedua negara tetap mengadakan komunikasi intens untuk terus memperbaharui kerjasama kedua negara dalam menyelesaikan permasalahan warga negara yang berada tidak sah di wilayah kedaulatan masing-masing negara.

Kerjasama kedua negara terbukti dengan dibentuknya *Joint Commission on Bilateral Cooperation* (JCBC) antar kedua negara. Komisi bersama ini yang kerap turut serta mengeluarkan kebijakan bersama untuk menanggulangi permasalahan masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao yang beresiko *stateless*. JCBC terbentuk berdasarkan nota kesepahaman antara kedua negara yang disepakati pada tahun 1993 sebagai bentuk aktif kerjasama dan kesepakatan antar kedua negara dalam mengeluarkan upaya dan kebijakan untuk menyelesaikan permasalahan antar kedua negara, khususnya permasalahan *stateless* yang dihadapi masyarakat keturunan Indonesia di Mindanao (Indonesia dan Filipina, 1993).