

BAB IV

KEBIJAKAN SERTA PROGRAM PEMERINTAH INDONESIA DALAM MENANGANI PROSES LEGALISASI

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.

A. Kebijakan Awal Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Filipina

Pada tahun 1956, pemerintah Indonesia dan Filipina membuat sebuah persetujuan terkait warga negaranya yang secara tidak sah berada di kedua negara tersebut.³⁵ 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 kebijakannya resmi untuk menanggulangi permasalahan ini.³⁶ Upaya tersebut adalah pendaftaran dan

³⁵ Indonesia dan Filipina. (1956). Persetujuan Mengenai Warga Negara yang Berada Secara Tidak Sah Didaerah Republik Indonesia dan Republik Filipina. Jakarta

³⁶ Madjid, A. A. (2016, September 12). Registrasi dan Konfirmasi Kewarganegaraan bagi Warga Keturunan Indonesia di Mindanao.

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 validasi 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 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.

B. Kebijakan Pembagian Alien Certificate of Registration (ACR)

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.³⁷

Status legal ini merupakan implementasi dari proses Legalisasi, hasil dari pertemuan kedua Komisi Bersama

³⁷ KJRI, D. C. (2006). Menyibak Tabir WNI. Davao City

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

C. Kebijakan Mengeluarkan Surat Penegasan Kewarganegaraan Republik Indonesia (SPKRI)

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.

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.³⁸ 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

³⁸ Agus Abdul Majid. 2016. Registrasi dan Konfirmasi Kewarganegaraan Bagi Warga Keturunan Indonesia di Mindanao. 2016

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.

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. Pilihan solusi masih dalam proses persiapan dengan berkordinasi dengan berbagai pihak.³⁹

D. Kebijakan Pemberian Paspor Gratis

Pemerintah Indonesia dalam proses legalisasi ini terus melakukan upaya upaya untuk membuat kebijakan kebijakan terhadap masyarakat keturunan Indonesia (RIN) yang berada di Mindanao Selatan agar masyarakat keturunan Indonesia (RIN) yang berada di Mindanao Selatan ini agar memiliki data

³⁹ Madjid, A. A. (2016, September 12). Registrasi dan Konfirmasi Kewarganegaraan bagi Warga Keturunan Indonesia di Mindanao.

diri yang legal. Upaya selanjutnya setelah menurunkan Surat Penegasan Kewarganegaraan Republik Indonesia (SPKRI) dan juga masih dirasa kurang dalam mengatasi masalah data kependudukan masyarakat keturunan Indonesia (RIN) pada tahun 2016 lalu bersama UNHCR kemudian pemerintah Indonesia memberikan paspor bagi keturunan Indonesia yang tinggal di Filipina Selatan. Pemberian paspor itu mengesahkan mereka menjadi warga negara Indonesia (WNI). Ribuan keturunan Indonesia itu kerap disebut warga lokal Filipina sebagai Suku Sangir. Badan Pengungsi PBB (UNHCR) menyebut mereka sebagai Persons of Indonesian Descent (PID), yang menurut sejarah telah hijrah ke Filipina Selatan dari Sulawesi Utara sejak puluhan tahun lalu.

Secara simbolik, pada 3 Januari 2018 Menlu RI telah menyerahkan 300 paspor Indonesia kepada warga keturunan Indonesia. WNI keturunan tersebut sudah menetap bertahun-tahun di Filipina, namun tidak memiliki ketetapan status kewarganegaraan. Pemberian paspor ini dilakukan pemerintah sebagai bentuk peningkatan perlindungan WNI di luar negeri, karena para PIDs tersebut selama ini tidak memiliki dokumen kewarganegaraan dan identitas apapun, baik dari Filipina maupun Indonesia. Konsulat Jenderal Davao City bersama dengan otoritas Filipina dan UNHCR mendata ada 8.745 PIDs yang tersebar di delapan provinsi di Filipina Selatan dan 2.425 di antaranya telah diberikan Surat penegasan Kewarganegaraan Indonesia (SPKI). Keturunan Indonesia ini sebenarnya telah lama diketahui keberadaannya oleh pemerintah sejak lama. Para PID itu dikabarkan bermigrasi ke Filipina Selatan sejak nenek moyang mereka. Seiring berjalannya waktu, para keturunan Indonesia itu mulai menempati pulau-pulau di sekitar Laut Sulu, Kepulauan Mindanao. Pola perpindahan terjadi jauh sebelum Indonesia dan Filipina mulai menetapkan perbatasan antara kedua negara. Namun, belakangan ini pemerintah baru gencar merampungkan kejelasan status mereka. Pendataan dan penegasan status bukan merupakan proses yang mudah. Dengan upaya upaya Pemerintah Indonesia untuk memberikan

perlindungan maksimal bagi warganya yang tinggal di luar negeri.⁴⁰

⁴⁰ <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20180103154624-106-266434/ribuan-keturunan-indonesia-di-filipina-resmi-jadi-wni> diakses pada 14 juni 2019