

STATELESSNESS DI PERBATASAN INDONESIA-FILIPINA DALAM MENDUKUNG STABILITAS PERTAHANAN NEGARA

STATELESSNESS IN THE INDONESIAN-PHILIPPINES BORDER TO SUPPORT THE STABILITY OF THE STATE DEFENSE

Misyanto

misyantoiyas21@yahoo.co.id

ABSTRAK

Statelessness tidak hanya masalah administrasi antarnegara, tapi menyentuh persoalan kemanusiaan. Tujuan penelitian untuk menganalisis eksistensi statelessness di perbatasan Indonesia-Filipina yang berimplikasi pada pertahanan negara, di samping masalah kemanusiaan. Tulisan ini menyimpulkan, karakteristik kehidupan sosial, ekonomi, dan lingkungan statelessness serta regulasi yang ada di Indonesia dan Filipina menyulitkan penyelesaian tuntas masalah statelessness. Namun demikian, dengan strategi paradiplomasi Pemda Sulawesi Utara dalam memberdayakan statelessness untuk mendukung pertahanan negara, maka dalam kehidupan berkelanjutan dapat mendukung percepatan penyelesaian masalah tersebut.

Kata kunci: statelessness, paradiplomasi, kemanusiaan, pertahanan negara

ABSTRACT

Statelessness is not only an administrative problem between countries, but also a humanitarian issue. The purpose of this study is to analyze the existence of statelessness in the Indonesia-Philippines border which has implications for national defense besides humanitarian issues. This article concludes that social, economic and environmental characteristics of statelessness and the current regulations in Indonesia and Philippines make it difficult to completely solve the problem of statelessness. However, with the North Sulawesi Government's para-diplomacy strategy in empowering statelessness to support national defense, sustainable living would support the acceleration of statelessness resolution.

Keywords: statelessness, paradiplomacy, humanity, national defense

PENDAHULUAN

Pada tahun 1956 pemerintah Indonesia dan Filipina telah menyetujui *Border Crossing Agreement* (BCA) untuk beberapa pulau, yakni pulau Marore, Kawio, Kawaluso, Tinakareng, dan Bukide. Kesepakatan tersebut kemudian direvisi pada tahun 1975 untuk pos pengurusan kartu keluar-masuk *border-area* di wilayah Filipina, seperti di Mabila, pulau Balut, Tanjung San Agustin, Bongao dan Tawi-Tawi, sedangkan untuk wilayah Indonesia adalah pulau Marore, pulau Miangas, dan Tarakan

(Pristiwanto, 2016: 43). Dengan adanya kesepakatan tersebut, persoalan batas wilayah negara sudah dapat diatasi dengan baik. Akan tetapi pemasalahan lain, yakni adanya individu yang belum mendapatkan status kewarganegaraan (*statelessness*), sampai saat ini masih belum tuntas, di mana pada tahun 2011 terdapat 8.744 jiwa. Pemerintah Filipina telah memberikan 2.012 status kewarganegaraan tahun 2017 sebagai upaya untuk mengurangi permasalahan tersebut (*liputan6*, 17/11/2017), sementara pemerintah Indonesia baru memberikan 277 status kewarganegaraan pada tahun 2018 (<https://www.kemenkumham.go.id/>

03 Des 2018). Meskipun demikian, masih terdapat lebih dari 5.000 *statelessness* di wilayah Indonesia dan Filipina yang menjadikan wilayah tersebut rawan terhadap pelanggaran dan dapat berdampak pada stabilitas pertahanan negara, bahkan hubungan Indonesia-Filipina.

Di sisi lain, terjadi pelanggaran-pelanggaran, seperti adanya kerusakan patok atau pemindahan tanda batas negara, penyalahgunaan batas negara sebagai jalur distribusi narkoba, jalur penyelundupan barang atau hewan tertentu, jalur penyelundupan manusia secara ilegal, jalur pelarian kejahatan, dan lain sebagainya. Dengan beragam masalah yang dihadapi, pemerintah sebenarnya telah melakukan beberapa kebijakan, antara lain: Kebijakan Pengelolaan Batas Wilayah Negara, yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dengan melibatkan peran pemerintah daerah melalui Sistem Pengamanan Perbatasan Terpadu (*Integrated Border Security Systems*); Pemerintah daerah harus bisa mengawasi dan melaporkan kondisi patok atau tanda batas negara; Pada level pemerintahan desa, penguatan peran serta fungsi pemerintah desa dalam menjaga pertahanan dan keamanan garis batas negara juga diperlukan; Peran Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) dan Mitra Desa juga perlu dilibatkan; Dan yang tak kalah penting adalah peran serta masyarakat dalam pengelolaan batas wilayah negara dalam bentuk laporan terkait dengan pertahanan dan keamanan di wilayah perbatasan maupun dukungan lain sebagai warga negara. Di luar kebijakan-kebijakan yang telah diambil, Presiden Joko Widodo juga memiliki dua misi dalam menyelesaikan masalah perbatasan, yakni pembangunan yang merata dan pembangunan yang berkeadilan. Keduanya harus diwujudkan dengan berorientasi pada pembangunan di daerah perbatasan yang akan langsung difokuskan pada kebutuhan-kebutuhan desa terdepan, walaupun konsepsi pengelolaan perbatasan saat ini masih menggunakan pendekatan di level kecamatan (<https://www.bnpp.go.id>).

Pada perkembangannya, *statelessness* tidak hanya menjadi persoalan administrasi negara tapi juga menjadi persoalan kemanusiaan dan pertahanan negara, sebab penataan kewarganegaraan merupakan salah satu unsur penting yang mempengaruhi eksistensi suatu negara. Negara akan disebut gagal apabila lembaga publik yang mestinya mendukung kepentingan masyarakat malah cenderung

merusak legitimasi moral keberadaan negara itu sendiri. Identitas diri yang diberikan oleh negara merupakan barang politik yang paling penting dalam penyusunan data penduduk, status hukum, keamanan, ekonomi, komunikasi, kesejahteraan, dan peluang berpartisipasi dalam proses politik (Bogdandy et al., 2005: 580).

António Guterres, Komisaris Tinggi PBB untuk Pengungsi (2014), dalam pengantar buku Global Action Plan 2014-2024, menjelaskan bahwa *statelessness* adalah pelanggaran serius terhadap hak asasi manusia secara individu. Akan sangat tidak etis untuk mengabaikan persoalan ini ketika solusi yang sangat jelas untuk mengakhirinya sebenarnya sudah ada. UNHCR telah mengidentifikasi *statelessness* di seluruh dunia sebelum melakukan kerjasama dan diskusi dengan pemerintah berbagai negara. Hasil penting telah dicapai ketika kampanye UNHCR dimulai, di mana lebih dari 166.000 orang tanpa kewarganegaraan telah dikonfirmasi memperoleh atau memiliki kewarganegaraan Sulitnya negara dalam menetapkan atau meningkatkan prosedur penentuan kewarganegaraan dapat diatasi dengan mereformasi undang-undang kebangsaan dan penghapusan diskriminasi gender yang mencegah perempuan untuk ‘mewariskan’ status kewarganegaraan kepada anak-anak mereka.

Ditopangnya tata kelola masyarakat global oleh kekuatan kapitalis yang menguasai arena sumber daya manusia dan alam, memerlukan pemikiran ulang terhadap masalah kewarganegaraan atas dasar hak asasi manusia dan keadilan sosial. Usaha untuk mengorganisir masyarakat secara eksklusif berdasarkan prinsip-prinsip pasar secara sosial harus diimbangi oleh kekuatan negara, ruang publik dan masyarakat sipil yang kuat. Melalui epistemologi sejarah dan naturalisme, narasi perebutan modal sosial dan rasial memperingatkan bahwa otoritas pasar yang semakin berkembang akan mendistorsi nonkontraktualisme kewarganegaraan, di mana hak, inklusi, dan nilai moral, semakin bergantung pada nilai pasar kontrak. Hak sebagai barang publik akan berakar pada aliansi kekuatan publik, keanggotaan politik, dan praktik sosial pengakuan moral, yang setara dengan istilah ‘hak untuk memiliki hak’. ‘Hak untuk memiliki hak’, pada dasarnya, menggabungkan elemen yang diperlukan dari masing-masing teori dengan mengabaikan asumsi tambahan yang kurang menarik, seperti desakan liberalisme terhadap landasan kebebasan di dalam pasar dan hak-hak alami

yang diberikan oleh sebuah negara. Hasilnya merupakan konfigurasi yang bersifat familiar, di mana hak keanggotaan dan inklusi melekat dalam ‘hak untuk memiliki hak’ menggabungkan aspek republikanisme dan komunitarianisme, sementara pada saat yang sama, ia juga menganut prinsip kebebasan individu, bukan dalam konteks alami tetapi dalam solidarisme dan keanggotaan masyarakat sipil. Sebagian aspek dari liberalisme, republikanisme, dan komunitarianisme menemukan jalan mereka masing-masing untuk masuk ke dalam kelompok hak kedua yang bersifat substantif. Pada prinsipnya, kelompok hak kedua dapat mencakup sebanyak mungkin teori prinsip, karena timbulnya masalah sosial dan klaim terkait kesetaraan, pengakuan, dan inklusi (Somers, 2008: i-28).

Persoalan lintas batas negara juga berdampak pada persoalan siklus ekonomi masyarakat nelayan di perbatasan, sebab negara harus membatasi ruang gerak mereka. Persoalannya adalah apakah kebijakan tersebut berdampak lebih baik atau malah sebaliknya? Dan bagaimanakah perbedaan pengelolaan kebijakan masing-masing negara beserta implikasinya di bidang politik, budaya, serta keamanan dan pertahanan negara. Sebagai catatan, banyak warga keturunan Indonesia yang tinggal di Filipina memilih menjadi warga negara Filipina, dan sebaliknya, hanya sedikit statelessness yang tinggal di wilayah Indonesia yang mendapatkan status kewarganegaraan. Apakah hal ini terjadi karena pertimbangan regulasi, alasan ekonomi, keamanan atau adakah faktor lain?

Dalam konteks NKRI, keterlibatan daerah menjadi faktor yang penting dalam memperkuat keutuhan wilayah, di mana masyarakat harus taat terhadap berbagai regulasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Oleh sebab itu, pemerintah daerah juga perlu untuk memperhatikan kepentingan masyarakat lokal sehingga tiap kebijakan dapat terlaksana dengan baik. Interaksi berbagai kepentingan dan penyelesaian masalah di kawasan regional seyogyanya memang ditentukan oleh negara-negara yang terlibat, seperti dalam persoalan statelessness antara Filipina-Sangihe (Pisang), di mana peran pemerintah daerah dalam pembinaan masyarakat dan penataan ekonomi riil masyarakat harus tetap dalam kerangka pertahanan negara.

Di luar wewenang yang diberikan UU Otonomi Daerah, Pemda Sulut dapat mengambil

peran sebagai unit negara yang mendukung keamanan regional dalam penyelesaian masalah *statelessness*. Peran tersebut dapat dilihat salah satunya melalui inisiatif Dandim Talaud dan Pemda Kabupaten Talaud untuk melakukan *sweeping* terhadap warga Filipina yang masuk ke kawasan Indonesia. Hal ini merupakan suatu tindakan paradiplomasi yang ditempuh tanpa menunggu instruksi dari pusat.

Statelessness pada satu sisi dapat merugikan masyarakat dan menjadi potensi *transnational crime*, jalur lintas teroris, penyeludupan senjata, narkoba, perdagangan manusia, dll. Adapun di sisi lain, persoalan ini menjadi kepentingan neokapitalis dan menjadi masalah kemanusiaan. Aturan hukum Indonesia seperti urusan keamanan, agama, fiskal/moneter, dan semacamnya, adalah urusan pemerintah pusat, sedangkan keadaan nyata di lapangan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Bagaimana regulasi dan implementasinya kewarganegaraan oleh Filipina dan Indoonesia. Sistem pemerintahan Indonesia yang bertingkat, mulai dari pemerintah pusat, provinsi, kabupaten, sampai ke tingkat desa, harus mengambil peran masing-masing dalam menerobos kepentingan regional, global, maupun kemanusiaan dalam rangka memperkokoh pertahanan negara. Penelitian ini akan difokuskan pada peran paradiplomasi Pemerintah Daerah Kabupaten Talaud untuk memberdayakan *statelessness* dalam konteks pertahanan negara.

TINJAUAN PUSTAKA

Regional Security Complexes (RSC)

Teori *Regional Security Complexes* (RSC) atau keamanan regional kompleks dipandang relevan untuk menangani masalah *statelessness* di perbatasan dua negara. Penekanan teori ini dikonstruksi oleh logika regionalisasi yang kuat pasca Perang Dingin. Perubahan-perubahan sifat dalam agenda keamanan ikut memeriksa bangkitnya keamanan ekonomi dan lingkungan, di mana terdapat jenis ancaman dan objek rujukan baru, yang diikuti oleh penurunan arti penting isu-isu keamanan militer-politik di antara kekuatan-kekuatan besar. Muncul tiga sektor keamanan ‘baru’, yakni ekonomi, lingkungan, dan sosial, yang mengandung logika regionalisasi dan mengintegrasikan analisis ketiganya. Dengan melihat manfaat dari ketiga

sektor secara terpisah atau menggabungkannya menjadi satu, teori ini dapat juga disebut sebagai teori kompleksitas keamanan multisektoral.

Sektor reintegrasi keamanan regional pasca Perang Dingin mengambil pertimbangan dari agenda keamanan yang lebih luas dan karakteristik khusus dinamika keamanan pada sektor-sektor baru, yang secara logika terlihat seperti keamanan regional model baru di dunia. Selanjutnya timbul pertanyaan, bagaimana cara sebuah pihak menjawab pertanyaan daerah ketika muncul potensi berbeda saat dinamika pembentuk wilayah bekerja di berbagai sektor? Salah satu cara untuk mendekati pertanyaan ini adalah dengan mengasumsikan bahwa sektor-sektor tersebut secara operasional memang berbeda. Dengan demikian, dunia RSC yang rumit dan tumpang tindih akan muncul bersamaan namun disertai batasan tradisional berbasis negara.

RSC militer-politik seseorang harus menempatkan formasi regional lainnya yang berasal dari logika ekonomi, sosial, dan lingkungan. Dalam beberapa kasus, hal ini akan didasarkan pada unit yang berbeda (negara, IGO, perusahaan) meskipun negara lebih sering menjadi pemain kunci. Sementara interaksi antar negara terus mendefinisikan kompleksitas militer-politik, unit dari sektor sosial akan menjadi bangsa atau kelompok identitas lain yang belum tentu terwakili. Di daerah, sektor lingkungan mungkin tidak berbasis unit sama sekali, tetapi tetap berasal dari pengoperasian sistem fisik yang kompleks. Sebagai contoh, seseorang di Asia Timur menemukan formasi konflik atau rezim keamanan yang lemah pada sektor militer-politik, tetapi hanya terlihat sebagai dinamika regional yang samar dari sektor ekonomi, sehingga perhatian semi-regional akan beroperasi pada logika yang sama sekali berbeda dari sektor lain. Hal ini menghasilkan pola dengan sedikit koneksi antara satu sektor dengan sektor lainnya. Dalam kasus yang luar biasa, beberapa atau bahkan semua pola tersebut entah bagaimana berbaris untuk memberikan semacam koherensi 'kue lapis', meskipun kecil kemungkinan untuk mengharapkan hal ini terjadi secara sistematis.

Definisi lain yang dapat digunakan untuk menjelaskan RSC, adalah pola interaksi keamanan di antara para pelaku yang sifatnya berbeda dan stabil. Perbedaan masing-masing pelaku didasarkan pada tingkat interaksi, di mana tingkat interaksi di antara anggota RSC yang sama akan bernilai tinggi, sedangkan untuk

anggota RSC yang berbeda, tingkat interaksinya akan relatif rendah. Pada dasarnya, kompleks keamanan regional merupakan teori yang bijak pada aspek geografis, dengan keterlibatan antara negara bertetangga yang dibatasi satu sama lain oleh penghalang alami, seperti lautan, sungai, pegunungan, maupun bentuk topografi lainnya. Diharapkan ke depan, RSC dapat menjadi substruktur yang memiliki peran penting dalam mediasi dinamika global sebagaimana polaritas Great Power menguasai sistem internasional.

Barry Buzan and Ole Wæver, yang menulis buku berjudul *Regions and Powers The Structure of International*, menjelaskan pemikiran keamanan regional dalam konteks sebuah agenda keamanan yang lebih luas dengan pendekatan keamanan. Buku ini merupakan lanjutan dari buku berjudul *Security: A New Framework for Analysis* dengan pendekatan yang didasarkan pada pekerjaan lebih dari satu dekade dalam mempertanyakan keunggulan elemen militer dan negara terhadap konseptualisasi keamanan. Buku ini berusaha memberikan penjelasan tentang perdebatan keamanan 'baru', dengan memasukkan pendekatan sektoral ke dalam agenda keamanan yang lebih luas disertai pemahaman konstruktivis ('securitisation') terhadap faktor yang memisahkan 'keamanan' dari politik rutin. Peneliti berhasil memecahkan beberapa masalah spesifik yang bersifat teoritis terkait konsep keamanan yang diperluas untuk memikirkan kembali karakter keamanan 'regional'. Peneliti membahas munculnya ketegangan antara *deterioralising* dan proses teritorialisasi dalam sistem saat ini. Secara singkat, dinyatakan bahwa masalah muncul karena teori kompleks keamanan regional dikembangkan dalam konteks dinamika sektor politik dan militer, di mana ancaman dari sektor-sektor ini dalam jangka pendek terjadi dengan lebih mudah.

Ketika konsep keamanan diperluas ke sektor ekonomi, lingkungan, dan sosial (yang sebagian besar dari kita sebelumnya telah berkontribusi), maka keraguan yang muncul adalah tentang apakah saling ketergantungan keamanan di antara sektor-sektor nontradisional ini akan memerlukan sebuah bentuk regional? Apakah konsep tersebut akan menghasilkan wilayah yang sama untuk seluruh sektor, atau wilayah yang berbeda sesuai dengan masing-masing sektor? Oleh karena itu, diperlukan pembentukan aparatur yang konseptual, termasuk paradiplomasi yang terlibat, agar

mampu menangani konsep keamanan yang diperluas, untuk menghindari ‘semuanya dipermudah’ dengan konsep keamanan regional kompleks. Melalui kerangka kerja ini, persoalan akan lebih dipersempit dan menjadi bersifat pekerjaan teknis. Di samping itu, peneliti siap untuk menggambarkan dengan lengkap dalam teori umum keamanan regional (disertai tautan eksplisit menuju teori arus utama Hubungan Internasional) maupun penerapannya semua di wilayah di dunia.

Pentingnya kekuatan regional diperlukan dalam menarik kekuatan-kekuatan besar untuk ikut terlibat dalam dinamika *Regional Security Complex* (RSC). Peluang untuk menyelesaikan masalah ini akan meningkat jika negara memainkan peran yang lebih menonjol dalam mempengaruhi dinamika daerah mereka sendiri. Kekuatan regional yang demikian akan meningkatkan kesempatan untuk secara efektif mengejar kepentingan nasional di antara negara-negara tetangga. Selain memiliki kekuatan yang relatif, negara-negara tersebut juga memiliki pengaruh yang tidak proporsional terhadap sifat urutan yang berkembang di wilayah tersebut. Mereka juga memainkan peran khusus dalam hubungan antara sistem regional dan sistem internasional yang lebih luas.

Untuk mengidentifikasi kekuatan regional dan menentukan bagaimana kekuatan dan perilaku mereka mempengaruhi hasil, peneliti mengusulkan sebuah kerangka kerja yang menggabungkan tiga faktor. Kerangka kerja keseluruhan akan diilustrasikan pada gambar, yang menunjukkan bagaimana cara dari ketiga komponen ini bergabung untuk mempengaruhi kelima jenis urutan keamanan regional yang terdapat dalam RSC. Faktor yang pertama adalah struktur sistem RSC. Faktor ini menyiratkan dan mempertimbangkan kepemilikan yang cukup, dengan jumlah kemampuan yang relatif, sehingga suatu negara dapat memproyeksikan kekuatan di seluruh wilayahnya dalam rangka menjadi kekuatan nasional maupun regional.

Kewarganegaraan dan Statelessness

Kewarganegaraan memiliki dua makna dasar, yaitu kesetaraan seluruh anggota masyarakat dalam suatu negara dan keaktifan dalam berinteraksi untuk memperoleh hak hidup dan mencapai kesejahteraan. Status keanggotaan ini memberikan kesetaraan dan kebebasan mendapatkan hak di antara semua warga negara, di samping menjadi bentuk perilaku aktif

pemerintah terhadap masyarakatnya. Permulaan kewarganegaraan sebagai subjek sudah ada sejak zaman sejarah negara-kota Yunani yang ditandai oleh berbagai proses ekspansi. Hal ini kemudian berkembang dari status keanggotaan lokal menjadi keanggotaan pusat di negara-bangsa teritorial. Hak-hak untuk tiap individu diberikan dari tingkat negara-bangsa ke tingkat komunitas supranasional sebagai seperangkat hak yang berkembang dari hak politik dan sipil, untuk kemudian mencakup hak sosial dan ekonomi, serta budaya dan lingkungan. Konseptualisasi historis kewarganegaraan dapat diartikan sebagai klaim pengakuan yang setara dan perjuangan untuk mencapai inklusi. Konsep inti kewarganegaraan yang setara yang berdasarkan pada gagasan 'masyarakat sipil' akan berhadapan dengan hambatan kesenjangan nasional, gender, dan kelas dalam praktik politik. Setelah Perang Dunia Kedua, kewarganegaraan telah menjadi konsep global analisis sosial dan tatanan demokratis (Gosewinkel, 2001;18).

Hukum dan aspek terkait lainnya dari orang tanpa kewarganegaraan (*statelessness*). Orang yang tidak memiliki kewarganegaraan adalah individu yang tidak diakui oleh hukum di negara mana pun. *Statelessness* selalu dikaitkan dengan hukum nasional. Oleh sebab itu, studi ini akan membatasi regulasi yang ada di Indonesia dan Filipina, dan bukan secara hukum internasional. Hukum internasional umumnya menyetujui yurisdiksi eksklusif suatu negara untuk membuat undang-undang tentang pertanyaan kebangsaan. Kasus kewarganegaraan individu dapat timbul dari kurangnya koordinasi peraturan perundang-undangan nasional yang berkaitan dengan prinsip-prinsip dasar yang mengatur status kewarganegaraan, di mana orang yang tidak memiliki kewarganegaraan tentu saja tidak memperoleh semua hak seorang warga negara. Karena status kewarganegaraan dihasilkan dari hukum domestik, maka cara paling efektif untuk mengurangi atau menghilangkannya adalah melalui hukum kewarganegaraan domestik provinsi. Walaupun tidak ada langkah-langkah domestik dan internasional untuk menghilangkan status kewarganegaraan, namun setidaknya ada upaya untuk mengurangi konsekuensinya (Mangoldt, 1985;28).

Terlepas dari sifat dasarnya, kewarganegaraan dalam konteks kedaulatan, terus menjadi prinsip pengorganisasian spasial dan hukum utama dalam urusan politik di

sebagian besar negara di seluruh dunia. Geografer politik masih menggunakan konsep ini karena kompleksitasnya yang berlapis dan daya tahannya dalam organisasi politik ruang sejak abad ke-17. Dalam bagian ini, pertama-tama penulis memberikan pengantar konsep kedaulatan dan survei perkembangan historisnya. Selanjutnya pembahasan akan beralih pada keadaan pengetahuan saat ini tentang kedaulatan, termasuk pertanyaan paling baru yang dipertimbangkan oleh ahli geografi politik dan sarjana serumpun yang menekankan kedaulatan sebagai prinsip hukum-yuridis dalam konteks urusan global kontemporer. Penulis juga mengeksplorasi penggunaan kedaulatan yang diperluas untuk melintasi garis disiplin dan keluar dari pemahaman berbasis negara yang lebih tradisional.

Kewarganegaraan adalah ide penting dalam geografi sebuah negara yang tak terpisahkan. Secara umum, kewarganegaraan mengacu pada hubungan seseorang dengan unit politik, yang pada perkembangannya mencerminkan sejarah, filosofi, dan tradisi budaya. Beberapa sarjana menganalisis kewarganegaraan secara normatif dalam konteks filsafat politik atau status hukum, beberapa yang lain lebih tertarik pada praktik kewarganegaraan, seperti bagaimana warga negara menerima dan melakukan tugas bersama, yang sebenarnya menghadirkan potensi untuk memperebutkan kewarganegaraan. Para ahli geografi telah mengontraskan perbedaan bentuk-bentuk kewarganegaraan komunal yang disetujui oleh negara dengan bentuk-bentuk aktivis kewarganegaraan yang menggunakan ruang protes. Adapun yang lain berpendapat bahwa perhatian yang lebih besar harus diberikan terhadap bentuk kewarganegaraan sehari-hari, seperti pengucilan dan inklusi *de facto* dan *de jure* dalam ruang lingkup di bawah tingkatan negara-bangsa. Beragamnya pemikiran di atas membuktikan bahwa para ahli geografi telah ikut andil dengan berbagai gagasan tentang kewarganegaraan dalam upaya mereka untuk menjelaskan bagaimana proses sosial, budaya, dan politik, saling berinteraksi membentuk wilayah tertentu. Namun demikian, masih ada perdebatan tentang bagaimana konsep kewarganegaraan harus digunakan dalam wilayah keamanan nasional, regional, maupun global.

Kewarganegaraan sudah umum digunakan di negara barat untuk mewadahi hubungan individu dengan negara-bangsa, khususnya

mengenai hak-hak dan tugas-tugas yang terkait dengannya. Pengertian ini juga mendefinisikan dan memberikan status hukum keanggotaan kepada negara-bangsa, sekaligus menjadi bentuk inklusi politik dan sosial. Fungsi kewarganegaraan selanjutnya adalah sebagai kesepakatan politik antara warga negara dan negara, di mana warga negara memberikan wewenang kepada negara untuk mengatur dan menyusun aturan yang ditetapkan. Di sisi lain, warga negara berhak atas berbagai hak yang ditetapkan secara hukum. Dengan demikian, perhatian pada pentingnya kebebasan individu, privasi, dan "hak atas hak", telah cukup diberikan dalam kerangka kerja kewarganegaraan nasional. Konsep kewarganegaraan yang semakin meningkat, 'ditantang' oleh beberapa ahli geografi karena munculnya literasi dan bentuk-bentuk baru kewarganegaraan yang diakui baik di atas, di bawah, maupun di luar ruang negara-bangsa. Dalam studi kewarganegaraan, peralihan dari "orientalisme menuju kewarganegaraan" telah memberikan pengaruh yang besar melalui silsilah dan praktik kewarganegaraan dalam masyarakat non-Barat, sehingga menantang pemikir Barat untuk merekonseptualisasi interpretasi mereka tentang konsep kewarganegaraan. Meskipun demikian, perdebatan yang terjadi tidak bermaksud untuk melemahkan konsep kewarganegaraan, namun mengarah pada hal yang baru, yang selaras secara spasial dengan konsep kewarganegaraan yang mengakui pentingnya wilayah keamanan.

Paradiplomasi

Paradiplomasi dimaksudkan agar kapasitas kebijakan luar negeri juga dapat dilakukan oleh entitas sub-negara, atau dalam hal ini pemerintah daerah, yang diharapkan dapat ikut berpartisipasi atau terlibat dalam kepentingan keamanan regional meskipun terkadang kebijakan yang diambil belum diatur oleh pemerintah pusat. Sebagai contoh, kebijakan pemerintah pusat mlarang penangkapan ikan yang tidak dijalankan oleh pemerintah daerah karena terdesak oleh warganya. Kasus seperti ini akan menantang sejumlah teori disiplin hubungan internasional, yang biasanya tidak menganggap entitas sub-negara sebagai subjek hubungan internasional, karena bertabrakan dengan klaim tradisional negara atas kedaulatan. Fenomena paradiplomasi sebenarnya konsisten dengan teori hubungan internasional dan kedaulatan

negara jika dilihat melalui lensa resolusi konflik dan otonomi.

Kebijakan luar negeri adalah salah satu wewenang yang biasanya tidak diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, di samping kebijakan pertahanan, agama, moneter, dan fiskal. Oleh sebab itu, bukan hal yang mengherankan jika beberapa negara dengan persoalan identitas masyarakat otonom, sering meningkatkan kecurigaan terhadap partisipasi daerah otonom di arena internasional. Mereka melihat hal ini berpotensi merusak kedaulatan negara dan terkadang bertentangan dengan pengejarnya kepentingan nasional yang lebih luas. Kekhawatiran ini bukan tanpa alasan, terutama dalam situasi di mana tujuan akhir dari entitas otonom adalah kenegaraan yang independen. Akan tetapi, selama perbatasan negara tidak diperebutkan, ketakutan ini seringkali hanya menjadi isu yang dilebih-lebihkan dan tidak berdasar.

Partisipasi entitas otonom di arena internasional, dalam banyak kasus, sebenarnya tidak bertentangan dengan tujuan kebijakan luar negeri nasional dan pada kenyataannya, justru sering melengkapi dan memberikan manfaat. Karena hubungan internasional sudah menjadi bagian tak terpisahkan dari sebagian besar portofolio pemerintah individu, maka kebijakan luar negeri tidak lagi menjadi domain eksklusif Kementerian Luar Negeri. Tingkat otonomi kebijakan luar negeri yang ‘dinikmati’ oleh entitas otonom tetap harus diawasi pemerintah pusat dengan mempertahankan otoritas atas arah keseluruhan partisipasi entitas otonom di arena internasional, minimal dengan memastikan koherensi dalam kebijakan luar negeri. Pada saat yang sama, entitas otonom dapat memanfaatkan peluang untuk berpartisipasi dalam arena internasional dengan berbagai cara. Sebagai contoh, Pemda Sulawesi Utara dapat menyelesaikan masalah agama dalam kasus nikah cerai, melakukan transaksi keuangan, pengendalian ekspor impor, menjadi penyambung aspirasi masyarakat pada saat pemerintah melarang penangkapan ikan, dan lain sebagainya. Entitas otonom diharapkan dapat memanfaatkan peluang yang tersedia secara maksimal dalam mewujudkan kebijakan luar negeri mereka sendiri sekaligus ikut berpartisipasi dalam kebijakan luar negeri pemerintah pusat (Wolff, 2007).

Menurut André Lecours and Luis Moreno (ny;1), terminologi diplomasi jarang membahas keterlibatan pemerintah daerah dalam sebuah

kebijakan luar negeri maupun hubungan internasional, namun muncul suatu fenomena yang menarik, yakni ‘paradiplomasi’. Bagi masyarakat multinasional, isu ini memang tergolong agak unik, meskipun mereka sering melakukan kegiatan internasional daerah. Peneliti berpendapat hal ini terjadi karena paradiplomasi menjadi fungsi dari nasionalisme tanpa kewarganegaraan, yang membuktikan bahwa proses nasionalisme (konstruksi identitas, definisi minat/artikulasi, dan politik mobilisasi) secara logis mengarah pada pemerintah daerah yang berusaha mencari pengembangan kepribadian internasional dan menentukan tautan teoritis. Selain itu, peneliti juga berpendapat bahwa paradiplomasi dapat berfungsi sebagai sarana untuk pemantapan identitas dan pembangunan bangsa, yang menopang dan mempromosikan definisi minat khusus sebagai pelestarian budaya. Konflik antar pelaku yang terlibat akan menyediakan peluang untuk mobilisasi politik. Artikel tersebut juga merekomendasikan agar hubungan antara nasionalisme dan paradiplomasi dapat dikondisikan oleh peluang domestik dan internasional dari struktur yang tersedia, seperti kelembagaan dan konstitusi, pengaturan perwakilan nasional dan agenda kebijakan luar negeri, rezim kontinental, struktur sistem internasional, dan sebagainya.

METODOLOGI PENELITIAN

Metode penelitian menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan etnografi. Penelitian ini menekankan pada kesesuaian nilai etik dan emik antara realitas tradisi dan budaya masyarakat dengan regulasi yang berlaku secara nasional. Nilai emik dari pemberdayaan potensi ekonomi masyarakat dalam menjamin keberlangsungan hidup di kawasan Kabupaten Kepulauan Talaud perlu disesuaikan dengan nilai etik dari Undang-Undang tentang Kewarganegaraan beserta turunannya, agar proses pemberian status kewarganegaraan sesuai dengan norma dan keamanan regional maupun internasional.

Subjek penelitian adalah pelaku yang telibat dalam proses *statelessness*, yakni Imigrasi, Kedutaan/Perwakilan Filipina, UNHCR, Pemerintah Daerah, Pemkab (Kesbangpol), tokoh masyarakat Kabupaten Talaud, Kodim 1312 Talaud dan Polres Talaud.

Adapun penekanan pada Pemda Kabupaten difokuskan dalam melakukan pemberdayaan pasca proses pemberian status kewarganegaraan.

Faktor yang menjadi titik perhatian objek penelitian adalah kesesuaian norma lingkungan masyarakat *statelessness* dengan regulasi terkait strategi pemberdayaan *statelessness* oleh paradiplomasi Pemda Kabupaten Talaud.

Upaya untuk menemukan kesesuaian antara regulasi dan kebijakan nasional dengan kondisi riil masyarakat, dapat diatur oleh paradiplomasi Pemerintah Daerah Kabupaten Talaud. Data yang didapat kemudian diklasifikasi, mana perilaku masyarakat yang telah diatur dan mana yang belum. Selanjutnya, aturan dan wewenang apa saja yang dimiliki pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan jika masih ada yang belum diregulasi, manakah isu yang memungkinkan untuk diatur oleh pemerintah Kabupaten Talaud?

Konfigurasi hasil analisis dapat dilihat pada gambar di bawah, yang menyajikan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam menangani masalah *statelessness* dalam konteks keamanan regional. Fakta ditampilkan dalam bentuk kalimat-kalimat maupun gambar dan skema-skema agar dapat dipahami pembaca dengan mudah. Simpulan bertitik tolak dari pertanyaan penelitian yang diharapkan dapat dijawab secara komprehensif.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

UNHCR mengimbau seluruh negara di dunia untuk memberikan status kewarganegaraan bagi setiap individu yang ada di wilayahnya. Memang kewarganegaraan sering dianggap sebagai hak yang tidak dapat dicabut, namun munculnya terorisme telah mempertanyakan, apakah individu tertentu layak mendapatkan hak status kewarganegaraan. Berdasarkan perjanjian internasional, suatu negara tidak boleh membuat seseorang tidak memiliki kewarganegaraan. Meskipun aturan ini diperkuat dengan berbagai instrumen internasional hak asasi manusia yang secara eksplisit mengatur hak atas kewarganegaraan, namun aturan tersebut sayangnya tidak mengikat dan tidak menjelaskan cara pemberian kewarganegaraan oleh suatu negara pada tataran praktis. Lebih-lebih, negara justru memiliki diskresi untuk menentukan kriteria individu yang berhak mendapatkan status

kewarganegaraan berdasarkan hukum nasional masing-masing. Regulasi tersebut seharusnya ditinjau ulang walaupun harus dilakukan sesuai batasan yang berlaku agar tidak ada lagi individu tanpa kewarganegaraan. Pemerintah Indonesia sendiri sudah mengambil langkah dalam menangani permasalahan *statelessness* melalui dua kategori solusi, yakni solusi pencegahan (*preemptive remedies*) dan solusi naturalisasi (*naturalization remedies*).

Solusi pencegahan dilakukan Pemerintah Indonesia melalui pembuatan undang-undang (legislasi) dan penyusunan kebijakan nasional yang dapat diarahkan untuk memastikan tiap bayi yang lahir memiliki kewarganegaraan. Dalam legislasi nasional, Pemerintah Indonesia juga mengakui dan mengatur hak setiap individu untuk memperoleh nama dan status kewarganegaraan sejak ia lahir sebagai hak asasi manusia. Menurut konstitusi, orang-orang Indonesia asli (tanpa memandang bangsa, etnis, atau suku tertentu) dan orang-orang bangsa lain (apabila telah memenuhi persyaratan-persyaratan) yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara, dapat diakui sebagai warga negara Indonesia. Dengan adanya ketentuan tersebut, masyarakat tanpa kewarganegaraan yang bermukim di Kabupaten Talaud tetap memiliki kesempatan untuk memperoleh kewarganegaraan walaupun mereka bukan bangsa Indonesia asli, selama memenuhi persyaratan berdasarkan undang-undang.

Dalam kondisi tertentu, seperti ketika seorang bayi lahir di Indonesia dari ayah dan ibu yang tidak memiliki kewarganegaraan, status kewarganegaraan masih dapat diberikan secara terbatas berdasarkan asas *ius soli*. Kebijakan ini diperkuat dengan adanya peraturan perundang-undangan yang menyatakan bahwa kewarganegaraan Indonesia dapat diberikan kepada individu yang lahir di wilayah Indonesia, walaupun ayah dan ibunya berstatus *statelessness* atau tidak diketahui keberadaannya. Walaupun belum diratifikasi, namun Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan sudah memuat ketentuan-ketentuan yang sesuai dengan Kovensi tahun 1961 tentang Pengurangan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan. Dengan adanya dasar hukum tersebut, Pemerintah Indonesia memiliki wewenang dalam mengambil langkah-langkah untuk memastikan seseorang yang lahir di Indonesia memiliki kewarganegaraan. Salah satu dokumen yang dapat dijadikan bukti awal untuk

menentukan kewarganegaraan adalah akta kelahiran karena memberikan informasi terkait hubungan hukum. Oleh sebab itu, masyarakat yang tidak memiliki akta kelahiran akan lebih berisiko tanpa kewarganegaraan, apalagi bagi masyarakat seperti di Kabupaten Talaud yang rutin melakukan migrasi antar negara di wilayah perbatasan sebagai bagian dari kehidupan sehari-hari.

Peraturan Perundang-Undangan tentang Administrasi Kependudukan menetapkan batas akhir pelaporan, yakni paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak kelahiran, bagi penduduk untuk melaporkan kelahiran baru kepada Instansi Pelaksana setempat. Selain itu, peraturan tersebut juga menyatakan bahwa akta kelahiran dapat diberikan kepada siapapun yang bertempat tinggal di Indonesia, terlepas yang bersangkutan orang Indonesia asli atau bukan. Perpu ini bahkan bisa mengakomodir pencatatan dan penerbitan akta kelahiran bagi seorang anak yang tidak diketahui asal-usulnya maupun tidak diketahui keberadaan orang tuanya. Namun di sisi lain, salah satu kelemahan Perpu ini adalah melihat pelaporan kelahiran sebagai bentuk kewajiban bagi setiap penduduk jika ingin memperoleh akta kelahiran.

Solusi naturalisasi ditempuh pemerintah melalui proses naturalisasi/pewarganegaraan dengan melakukan legislasi dan pengambilan kebijakan nasional yang tepat untuk memastikan pemberian hak atas kewarganegaraan jika seseorang berstatus. Pasal yang mengatur kebijakan ini adalah Pasal 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, yang menyatakan bahwa permohonan proses naturalisasi dapat diajukan jika pemohon sudah memenuhi persyaratan.

Walaupun secara normatif dimungkinkan, namun permohonan pengajuan hak kewarganegaraan bagi masyarakat *statelessness* yang telah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin, pada tataran praktis, justru akan mempersulit mereka untuk memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditetapkan. Tanpa kewarganegaraan, seseorang akan mengalami kesulitan dan hambatan untuk memperoleh hak-haknya sebagai bagian dari masyarakat suatu negara. Sebagai gambaran, anak tanpa kewarganegaraan belum tentu dapat memiliki tempat tinggal di wilayah Indonesia paling singkat 5 tahun berturut-turut atau 10 tahun tidak berturut-turut, ditambah akan sulit baginya

untuk memperoleh pekerjaan dan/atau penghasilan tetap.

Statelessness yang masuk ke wilayah Indonesia secara ilegal kemungkinan besar akan ditahan di Rumah Detensi Imigrasi untuk kemudian dideportasi. Untuk kasus lain, seperti masuknya pencari suaka atau pengungsi tanpa kewarganegaraan ke wilayah Indonesia , maka mereka akan ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi untuk selanjutnya dipulangkan secara sukarela, dideportasi, atau menjalani proses untuk penempatan di negara ketiga sesuai keputusan UNHCR.

Tidak adanya aturan yang secara khusus mengatur permohonan naturalisasi untuk masyarakat *statelessness*, merupakan salah satu kelemahan dari Undang-Undang tentang Kewarganegaraan. Dampak yang terjadi sebagaimana terlihat pada masyarakat tanpa kewarganegaraan yang berada di wilayah Kabupaten Talaud yang kurang merasakan manfaat dari solusi naturalisasi. Dari paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa usaha pemerintah dalam memutus rantai persoalan *statelessness* melalui legislasi dan pengambilan kebijakan akan lebih berorientasi pada solusi pencegahan.

Di luar wewenang yang diberikan UU Otonomi Daerah, Pemda Sulut dapat mengambil peran sebagai unit negara, sehingga dapat ikut terlibat dalam menyelesaikan masalah *statelessness* dalam rangka memperkokoh pertahanan negara.

KESIMPULAN

Statelessness yang terjadi pada suatu bangsa akan melahirkan orang tanpa kewarganegaraan, yakni masyarakat yang tidak diakui oleh hukum sebagai warga negara di negara manapun. Meskipun kadang kala dianggap sebagai manusia tanpa identitas (sebutan yang terdengar diskriminatif), namun seorang *statelessness* tetap bisa berpengaruh bagi lingkungannya. Orang-orang tak akan mempermasalahkan status tanpa kewarganegaraan, selama para *statelessness* tidak mengganggu kepentingan atau kegiatan ekonomi masyarakat, bahkan jika mereka mampu menjadi penggerak perekonomian di wilayahnya.

Memiliki kewarganegaraan adalah bagian dari hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi. Akan tetapi, ternyata ada beberapa

orang, yang karena satu atau lain hal, dicabut status kewarganegaraannya atau memang tidak memiliki sejak dilahirkan, seperti warga keturunan Indonesia yang tinggal di Filipina maupun sebaliknya. Persoalan ini menyebabkan orang tanpa kewarganegaraan kehilangan hak-hak dasar mereka, seperti hak kebebasan berpendapat, hak untuk pekerjaan yang layak, dan hak perlindungan dari negara. Di sisi lain, Indonesia dan Filipina harus menghadapi berbagai hambatan dalam menangani orang tanpa dokumen, seperti instrumen peraturan di Indonesia tentang kewarganegaraan yang terkesan ‘mempersulit’ pemberian status kewarganegaraan. Mengatasi situasi ini, Pemerintah Indonesia telah memberikan status kewarganegaraan kepada orang-orang tanpa kewarganegaraan, orang-orang yang dicabut status kewarganegaraannya dan warga keturunan Indonesia di Filipina melalui wewenang dan pengambilan kebijaksanaan berdasarkan prinsip anti-apartheid dan perlindungan maksimum sebagaimana tertera dalam Pasal 28D (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Jika dilihat dari sektor perekonomian, pengaruh *statelessness* yang berada di Kabupaten Talaud terlihat sangat dominan. Hal ini dikhawatirkan dapat mempengaruhi pertahanan negara.

Working Paper 01-06

4. Mangoldt, Hansvon. 1985. “Stateless Persons,” *Digital Communications*: 490-494, <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-87911-0.50125-2>
5. Pristiwanto. 2016. “Dinamika Pisang (Filipina-Sangihe) di Perbatasan Indonesia-Filipina,” *Antropologi Indonesia*, 37(1).
6. Somers, Margaret R. 2008. *Genealogies of Citizenship: Markets, Statelessness, and the Right to Have Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
7. Wolff, S. 2007. “Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges,” *SAIS Journal*. Retrieved from <http://www.saisjournal.org/posts/paradipolocy>.

DAFTAR PUSTAKA

1. Bogdandy, Armin von, Stefan Häußler, Felix Hanschmann and Raphael Utz. 2005. “State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches,” in *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online* 9(1): 579–613, <https://doi.org/10.1163/187574105X00138>.
2. Gosewinkel, D. 2001. “Citizenship, Historical Development of,” *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Pp. 1852-1857, <https://doi.org/10.1016/B0-08-043076-7/02682-6>
3. Lecours, André & Luis Moreno. “Paradiplomacy and Stateless Nations: A Reference the Basque Country,” *Concordia University and Spanish National Research Council (CSIC) Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)*