

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Filipina adalah salah satu negara di kawasan Asia Tenggara yang memiliki hubungan yang baik dengan Indonesia. Hubungan bilateral Indonesia dan Filipina terdapat dalam berbagai bidang diantaranya yaitu bidang pendidikan, keamanan, ekonomi, dan lain-lain.

Beberapa contoh bentuk kerjasama antara keduanya yaitu, Indonesia dan Filipina telah menandatangani *Memorandum of Understanding (MoU) on Basic Education, MoU on Sports Cooperation, MoU on Cooperation in Preventing and Combating Transnational Crimes and Capacity Building*, serta *Joint Declaration Concerning Maritime Boundary Delimitation*. Kedua negara juga berkomitmen untuk mengembangkan berbagai peluang kerjasama untuk semakin mempererat hubungan bilateral yang telah terjalin selama ini. Serta fokus dalam penyelesaian perundingan penetapan batas maritim, perlindungan terhadap pekerja migran, kerjasama pemberantasan terorisme, serta pentingnya kerja sama sub-regional *Brunei-Indonesia-Philippines-Malaysia East ASEAN Growth Area (BIMP-EAGA)* dalam mendukung kemakmuran kedua negara. Dalam konteks BIMP-EAGA, kedua negara juga

sepakat untuk mendorong kerja sama di bidang ketahanan pangan, energi, dan pariwisata.¹

Selain itu, pada pertemuan *the 5th Joint Commission for Bilateral Cooperation (JCBC)* antara Indonesia dan Filipina yang dilaksanakan di Manila, Filipina pada tanggal 13-14 Desember 2011, Menteri Luar Negeri Republik Indonesia, DR. Marty Natalegawa, dan Menteri Luar Negeri Filipina, Albert del Rosario, telah menandatangani *Agreed Minutes* berisi kesepakatan untuk peningkatan kerjasama Indonesia-Filipina. Salah satu butir utama dalam *Agreed Minutes* tersebut adalah kesepakatan untuk menyusun *Indonesia-Philippines Action Plan 2013-2015*, dengan target kerjasama bilateral yang lebih spesifik dan dapat diimplementasikan secara nyata. *Action Plan* ini diharapkan dapat mengarahkan hubungan bilateral Indonesia-Filipina ke dalam bentuk kerjasama konkrit di berbagai bidang yang mengarah pada realisasi pencapaian target yang bermanfaat bagi pemenuhan kepentingan kedua negara.

Beberapa bidang kerjasama utama yang berhasil didiskusikan dan disepakati untuk ditindaklanjuti oleh Indonesia dan Filipina antara lain adalah tentang perundingan batas maritim Indonesia-Filipina, perdagangan bilateral, kerjasama perikanan, dan kerjasama di bidang konsuler. Khusus dalam bidang kerjasama konsuler, Delegasi Indonesia telah berhasil memasukkan klausul

¹Kerjasama Indonesia–Filipina (9 Maret 2011) dalam <http://kominfonewscenter.com/index.php> diakses pada tanggal 9 Agustus 2013.

perihal pembahasan tentang kemungkinan dilakukannya pemindahan tahanan yang telah dijatuhi hukuman antara kedua negara.²

Berbicara tentang daerah perbatasan, salah satu daerah perbatasan antara Indonesia dan Filipina adalah Filipina Selatan. Wilayah Filipina Selatan adalah sebagai wilayah akreditasi Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KJRI) Davao City yang terdiri dari Pulau Mindanao, Kepulauan Sulu dan Kepulauan Tawi-Tawi dengan luas daratan \pm 102.043 km atau 34% dari seluruh luas daratan Filipina. Adapun perbatasan daerah akreditasi KJRI Davao City adalah sebagai berikut:

- Sebelah Utara berbatasan dengan wilayah Filipina Tengah (Visayas),
- Sebelah Timur dibatasi oleh Samudera Pasifik sampai ke Kepulauan Palau,
- Sebelah Selatan dibatasi oleh Laut Sulawesi dan Kepulauan Miangas dan Marore Indonesia, sedangkan,
- Sebelah Barat dengan Laut Cina Selatan, Kepulauan Sulu dan Tawi-Tawi yang mana merupakan kepulauan yang memanjang dari semenanjung Zambonga, di Mindanao Barat ke arah Sabah, Malaysia dan Kalimantan Timur, Indonesia.

Kemudian selain itu, Pulau Mindanao merupakan pulau kedua terbesar di Filipina dan berbatasan langsung dengan Provinsi Sulawesi Utara.³

²*Indonesia-Philippines Action Plan 2013-2015* Sepakat untuk Diformulasikan pada *Pertemuan The 5th Philippines-Indonesia Joint Commission for Bilateral Cooperation* (15 Desember 2011) dalam <http://www.indonesianembassy.org.ph/news/12152011.html> diakses pada tanggal 9 Agustus 2013.

Adapun alasan penulis ingin membahas tentang upaya pemerintah Indonesia dalam mengatasi permasalahan WNI di Mindanao Selatan, Filipina. Dalam hal ini yaitu studi kasus upaya KJRI Davao City Filipina dalam melakukan legalisasi terhadap status hukum WNI pemukim ilegal di Mindanao Selatan, Filipina (2006-2012), yaitu karena :

1. Penulis mengambil konsentrasi studi “Asia Pasifik” pada jurusan S1 Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Sehingga, penulis pernah mengambil dan mengikuti mata kuliah “Politik dan Pemerintahan di Asia Tenggara”, mata kuliah “Hubungan Internasional di Asia Tenggara”, dan mata kuliah “Resolusi Konflik”.

2. Hubungan Indonesia dan Filipina terutama dalam permasalahan WNI di Filipina dan upaya dari pemerintah Indonesia yang menarik untuk dikaji.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti dan memilih **“Upaya Pemerintah Indonesia dalam Mengatasi Permasalahan WNI di Mindanao Selatan, Filipina: Studi Kasus Upaya KJRI Davao City Filipina dalam Melakukan Legalisasi terhadap Status Hukum WNI Pemukim *Illegal* di Mindanao Selatan, Filipina (2006-2012)”** sebagai judul skripsi.

³ Konsulat Jenderal Republik Indonesia Davao City Filipina, *Menyibak Tabir WNI I*, 2006. Hal. 11.

B. Latar Belakang Masalah

Konstitusi Republik Indonesia – UUD 1945 – mengamanatkan kepada penyelenggara Negara dan kita semua untuk melindungi seluruh tumpah darah dan segenap bangsa Indonesia. Dalam UUD Pasal 27, 30, dan 31 membahas mengenai hak-hak warga negara. Sedangkan dalam pasal 28D yang berisi:

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.⁴

Dari pasal 28D ayat 1, terlihat jelas bahwa setiap negara memiliki kewajiban untuk melindungi warga negaranya, begitu juga sebaliknya.

Setiap warga negara mempunyai hak untuk mendapat perlindungan. Seperti yang telah kita ketahui, terdapat sekitar 92 pulau terluar Indonesia yang bersinggungan langsung dengan negara lain, diantaranya yaitu perbatasan dengan Malaysia, Filipina, Vietnam, Papua Nugini, Timur Leste, dan Singapura. Tentu saja, pulau-pulau terluar ini sangat rentan dengan masalah-masalah perbatasan dengan wilayah negara lain khususnya masalah

⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam <http://www.kpi.go.id/download/regulasi/UUD%201945.pdf> diakses pada 9 November 2013.

perlindungan. Permasalahan-permasalahan lain yang terjadi diantaranya adalah masalah kemiskinan, pelayanan publik, ataupun persoalan pendidikan dan kesehatan di daerah perbatasan, selain itu banyak Warga Negara Indonesia (WNI) yang tinggal di perbatasan mengalami kerentanan rasa nasionalisme. Bahkan tidak jarang WNI yang tinggal di perbatasan “dituduh” terlibat kasus terorisme. Salah satu contohnya adalah WNI yang tinggal di daerah Mindanao Selatan, Filipina. Dimana daerah Mindanao merupakan pulau yang bersebelahan dengan pulau Sangihe dan Talaud, Sulawesi Utara. Interaksi WNI dengan pulau Mindanao adalah karena interaksi perekonomian seperti nelayan, dan menjadi buruh di perkebunan nanas dan kelapa di kepulauan tersebut.

Selain permasalahan rentannya rasa nasionalisme WNI yang ada di Mindanao Selatan, Filipina. Terdapat permasalahan lain yaitu masih banyak warga yang bingung dan mempertanyakan kepada dirinya sendiri sebenarnya mereka ada dimana dan warga negara apa? Adanya status “*Illegal Entrance*” oleh WNI yang ada di Mindanao Selatan, Filipina. Dimana dengan adanya status ini merupakan salah satu hambatan besar bagi kelangsungan hidup WNI di Filipina. Beberapa masalah yang muncul sehubungan dengan status tersebut. Misalnya, dalam UU Perburuhan Filipina tidak dapat mengadu ke lembaga bantuan hukum sehubungan dengan merugikan mereka. Status *Illegal Entrance* adalah salah satu alasan para majikan untuk memakai tenaga kerja yang mereka bayar dibawah standar gaji yang berlaku. Di pihak lain ada kecemburuan sosial dari para buruh atau pekerja Filipina karena majikan lebih

percaya kepada WNI. Karena buruh atau pekerja WNI jujur, setia, rajin dan tidak banyak menuntut atau meminta kenaikan gaji.

Selama ribuan tahun, warga Filipina mengembangkan sistem cocok tanam padi yang sangat maju, yang dapat menyediakan makanan pokok bagi masyarakatnya. Bahkan Filipina terkenal sebagai negara yang paling maju di Benua Asia setelah Perang Dunia II, namun akibat pertumbuhan ekonomi yang lemah, penyitaan kekayaan yang dilakukan pemerintah, korupsi yang luas, dan pengaruh-pengaruh neo-kolonial membuat Filipina menjadi tertinggal di belakang negara-negara lainnya. Meskipun begitu, saat ini Filipina mengalami pertumbuhan ekonomi yang moderat, yang banyak disumbangkan dari pengiriman uang oleh pekerja-pekerja Filipina di luar negeri dan sektor teknologi informasi yang sedang tumbuh pesat. Filipina juga seringkali dianggap sebagai satu-satunya negara di Benua Asia yang dipengaruhi oleh Budaya Barat yang sangat kuat.

Jika diulas kembali, masalah-masalah besar yang ada di Filipina diantaranya adalah separatis Bangsa Moro di sebelah selatan Filipina yaitu di Mindanao, pemberontakan-pemberontakan *New People's Army* yang beraliran komunis di wilayah-wilayah pedesaan, kebijakan-kebijakan pemerintah yang sering tidak konsisten, tingkat kejahatan yang makin meningkat, dan kerusakan lingkungan seperti penebangan hutan dan polusi laut. Selain itu, Filipina juga mengalami masalah banyaknya penduduk di daerah-daerah perkotaan akibat kurangnya lapangan pekerjaan di wilayah pedesaan dan tingkat kelahiran yang tinggi.

Davao City (Kota Davao) merupakan kota terbesar dan ibu kota utama di Pulau Mindanao. Kota ini merupakan pusat regional *Region Davao (Region XI)*. Kota ini memiliki luas wilayah 2.444 km² dengan jumlah penduduk sebanyak 1.464.301 jiwa (2010) atau 325.400 rumah tangga dengan memiliki angka kepadatan penduduk sebanyak 599 jiwa/km². Secara administratif, Davao City terdiri dari 182 *barangay* atau desa. Di kota ini terdapat Konsulat Jenderal Republik Indonesia yang mana turut serta dalam mengatasi permasalahan WNI di Filipina.

Berdasarkan sensus yang diadakan oleh KJRI Davao, bulan Mei 1991 tercatat bahwa jumlah WNI di Mindanao, Filipina sebanyak 7152 orang atau sebanyak 1625 kepala keluarga.⁵ Sedangkan menurut sensus Filipina pada tahun 2000, terdapat 43.871 WNI di Filipina yang merupakan kelompok pendatang dari negara asing terbesar di Filipina. Beberapa WNI datang ke Mindanao pada awal 1970, menetap dan menikah dengan wanita lokal. Tetapi pada awal 1980 status WNI mulai menjadi ilegal, mereka diantaranya adalah nelayan dan pedagang kecil-kecilan. Tetapi mereka tetap mempertahankan identitas mereka, sehingga pemerintah Filipina pada awal 1999 mencoba membantu menyelesaikan masalah ini. Pada tahun berikutnya atau pada tahun 2000, WNI yang ada di Mindanao Selatan terhitung berjumlah 7.200 orang tinggal atau menetap sebagai WNI ilegal. Dimana ditemukan hasil beberapa ingin melakukan naturalisasi menjadi warga negara Filipina tetapi terdapat 30-

⁵ Konsulat Jenderal Republik Indonesia Davao City Filipina, *op.cit.*, Hal. 24.

35% yang berharap dapat dipulangkan ke Indonesia atau menjadi WNI yang legal.⁶

Sedangkan pada tahun 2004 jumlah WNI yang berasal dari Sangir dan Talaud yang ada di Mindanao Selatan ini berkisar 7.946 orang. Jumlah tersebut berubah karena pengaruh mobilitas maupun sebab lain, bisa berarti penambahan maupun pengurangan. Para WNI ini tersebar wilayah pantai dan pulau, tetapi dari jumlah tersebut tidak seluruhnya masih asli Sangir dan Talaud, sebagian adalah keturunan campuran sebagai hasil perkawinan dengan warga negara Filipina, baik laki-laki maupun perempuan. Keberadaan masyarakat Indonesia asal Sangir dan Talaud di Mindanao, Filipina Selatan telah berlangsung lama sebelum Perang Dunia II sehingga diperkirakan saat ini sudah generasi ketiga. Dari total jumlah masyarakat Indonesia yang berdarah Sangir dan Talaud, menurut tempat kelahiran didapatkan data bahwa 897 orang lahir di Indonesia, sedangkan yang 7.049 lahir di Filipina.⁷

Berbicara tentang perlakuan pemerintah dan masyarakat Filipina terhadap WNI, sikap pemerintah Filipina masih menganggap WNI pemukim sebagai orang asing, dimana pemerintah Indonesia harus mengakui mereka sebagai warga negaranya, yang dalam implementasinya yaitu merupakan tanggung jawab bagi KJRI Davao City untuk memberikan perlindungan. Masalah yang sangat krusial sampai saat ini ternyata adalah belum

⁶*Indonesian in the Philippines* dalam http://en.wikipedia.org/wiki/Indonesians_in_the_Philippines diakses pada tanggal 2 Juli 2013.

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

terselesaikannya status keimigrasian mereka para WNI ilegal, yang oleh pemerintah Filipina dianggap sebagai orang asing “*undocumented citizen*”. Tetapi pemerintah Filipina banyak membantu dalam rangka mengatasi permasalahan WNI maupun kepentingan-kepentingan WNI selama mereka tinggal di Mindanao, Filipina Selatan.⁸

Secara garis besar kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat Indonesia asal Sangir dan Talaud yang bermukim di wilayah Mindanao belum dapat dikatakan menggembirakan. Sebagai warga asing di wilayah suatu negara tentunya tidak memiliki hak dan perlakuan yang sama dengan warga setempat dalam bidang apapun dari pemerintah setempat. Menurut data yang didapat memang belum pernah diadakan sensus tentang berapa pendapat kotor pertahun perorang bagi masyarakat Indonesia yang bermukim di Mindanao, akan tetapi jika memperhatikan secara umum mengenai sandang, pangan, dan papan menunjukkan bahwa tingkat keberdayaan secara ekonomi belum menggembirakan. Namun demikian, sudah ada sekelompok kecil yang cukup mandiri dan mapan. Hal ini bisa terlihat dari kepemilikan *pump-boat* atau perahu motor.

Kekurangberdayaan secara ekonomi sudah pasti mempunyai efek domino terhadap tingkat kesehatan dan pendidikan. Sebagian besar anak sekolah tidak sempat mengenyam pendidikan yang memadai. Banyak diantaranya yang hanya menamatkan *Elementary School* (Sekolah Dasar) dan hanya sedikit yang hingga *High School* (Sekolah Menengah Atas) apalagi

⁸Konsulat Jenderal Republik Indonesia Davao City Filipina, *op.cit.*, Hal. 34.

College (Kuliah) sangat sedikit. Sehingga dapat dibayangkan bahwa sangat sulit bagi mereka untuk mendapatkan pekerjaan yang cukup baik. Ditambah lagi kesulitan yang sama juga dirasakan warga negara setempat. Sehingga tingkat pengangguran di kalangan masyarakat Indonesia cukup tinggi. Selain kurang berdayaan ekonomi mempunyai efek domino terhadap kesehatan dan pendidikan, kehidupan sosial juga terkena dampaknya. Mobilitas vertikal dalam artian peningkatan status sosial hampir pasti sulit dicapai. Bisa jadi kecil kemungkinan bagi keturunan masyarakat Indonesia untuk sederajat kedudukan sosialnya dengan masyarakat warga setempat di tingkat *barangay* atau desa sekalipun.

Hal tersebut tentu saja bukan kesalahan masyarakat Indonesia keturunan Sangir dan Talaud. Kebijakan ekonomi dan sosial pemerintah Republik Filipina mau tidak mau dan seharusnya mendahulukan kepentingan warga bangsanya dibandingkan warga asing. Karena tidak ada satupun negara di dunia ini yang lebih mendahulukan kepentingan warga asing daripada kepentingan warga bangsa sendiri.

Dalam *Memorandum Order of the Commisioner of Immigration* No. 32, tanggal 26 April 2002, ditetapkan bahwa setiap warga asing yang telah diregistrasi yang telah berumur 14 tahun ke atas harus membayar biaya registrasi *Allien Certificate of Registration (ACR)*, dimana ACR adalah merupakan suatu kebanggaan dan sangat menggembirakan khususnya bagi masyarakat WNI karena secara resmi sudah terdaftar pada instansi Pemerintah Filipina, bila terjadi kasus apapun yang melibatkan WNI, berupa

hukum denda, pidana atau bahkan ancaman “deportasi”. Mereka tidak sewenang-wenang menahan karena tuduhan “*Illegal Entry*”. Permasalahan selanjutnya adalah masih banyaknya WNI pemukim ilegal yang belum mendaftarkan diri menjadi *Allien Certificate of Registration (ACR)*, atau banyak WNI yang sudah terdaftar menjadi *Allien Certificate of Registration (ACR)* tetapi tidak membayar pajak karena permasalahan keterbatasan ekonomi dan masalah lainnya.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka muncul permasalahan yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini, yaitu:

“Bagaimana Upaya Pemerintah Indonesia dalam hal ini yaitu Konsulat Jenderal Republik Indonesia Davao, Filipina Melakukan Legalisasi terhadap status hukum WNI pemukim ilegal di Mindanao Selatan, Filipina?”

D. Kerangka Pemikiran

Teori berwujud sekumpulan generalisasi dan karena di dalam generalisasi itu terdapat konsep-konsep, bisa juga diartikan bahwa teori adalah pernyataan yang menghubungkan konsep-konsep secara logis.⁹

Untuk menganalisa mengapa pemerintah Indonesia dalam hal ini adalah Konsulat Jenderal Republik Indonesia Davao, Filipina melakukan

⁹Mohtar Mas’oed (1990). *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: LP3ES. Hal. 186.

legalisasi terhadap status hukum WNI pemukim ilegal di Mindanao Selatan, Filipina, maka diperlukan teori-teori guna mengkajinya. Dalam hal ini penulis menggunakan Teori Legalisasi dan *Pull and Push Theory*.

1) Teori Legalisasi

Pada abad ke-16 dan 17, Negara telah mengenal semacam misi-misi konsuler dan diplomatik. Praktik dan kebiasaan itu kemudian oleh pakar hukum seperti *Grentilis*, *Grotius* hingga *Bynkershoek* dan *Vattel* telah dirumuskan dalam sejumlah peraturan yang lambat laun menjadi norma-norma dalam hukum diplomatik dan konsuler. Pada hakikatnya Hukum Diplomatik merupakan ketentuan atau prinsip-prinsip hukum internasional yang mengatur hubungan diplomatik antar Negara yang dilakukan atas dasar permufakatan bersama dan ketentuan atau prinsip-prinsip tersebut dituangkan didalam instrumen-instrumen hukum sebagai hasil dari kodifikasi hukum kebiasaan internasional dan pengembangan kemajuan hukum internasional.

Selain itu juga hukum diplomatik merupakan bagian dari hukum internasional yang mempunyai sebagian sumber hukum yang sama seperti konvensi-konvensi internasional yang ada. Ada yang memberikan batasan bahwa hukum diplomatik merupakan cabang dari hukum kebiasaan internasional yang terdiri dari seperangkat aturan-aturan dan norma hukum yang menetapkan kedudukan dan fungsi para diplomat termasuk bentuk-bentuk organisasional dari dinas diplomatik.

Adapun Konvensi-Konvensi PBB mengenai Hukum Diplomatik tertera pada:¹⁰

1. Konvensi Wina tahun 1961 tentang Hubungan Diplomatik.
2. Konvensi Wina tahun 1963 tentang Hubungan Konsuler.
3. Konvensi New York tahun 1969 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Misi Khusus.
4. Konvensi Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan terhadap orang-orang yang menurut Hukum Internasional dilindungi termasuk Para Diplomat.
5. Konvensi mengenai Keterwakilan Negara dalam hubungannya dengan Organisasi Internasional yang bersifat *Universal*.

Dalam membahas sumber hukum diplomatik sebagaimana pembahasan terhadap sumber-sumber dari setiap sistem hukum tidak dapat dipisahkan dari apa yang tersebut dalam Pasal 38 dari Statuta Mahkamah Internasional, yaitu:

(a) *International convention, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;*

(b) *International custom, as evidence of a general practice accepted as law;*

¹⁰ Widodo (2009). *Hukum Diplomatik dan Konsuler Pada Era Globalisasi*. Surabaya: Laksbang Justitia. Hal. 42.

- (c) *The general principles of law recognized by civilized nations;*
- (d) *Subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicist of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.*

Dalam *The Concept of Legalization*, Abbot dkk, menjelaskan bahwa efektif atau tidaknya implementasi suatu hukum atau perundang-undangan internasional sangat ditentukan oleh bentuk hukum tersebut, yaitu apakah berbentuk *soft law* ataukah *hard law*. Kedua bentuk ini merujuk pada longgar (*weak*) atau kuat (*rigid*) tidaknya aturan-aturan di dalam hukum tersebut mengikat (*binding*) antar negara-negara atau anggota suatu organisasi internasional yang menandatangani perjanjian tersebut. Menurut Abbot dkk, bentuk suatu produk hukum (soft atau hard) sangat ditentukan oleh bentuk legalisasinya. Legalisasi dapat didefinisikan sebagai:

- a. *The degree to which rules are obligatory*
- b. *The precision of those rules*
- c. *The delegation of some functions of interpretation, monitoring, and implementation to a third party.*

Berdasarkan definisi itu maka legalisasi pada dasarnya memiliki level-level tertentu yang dapat diidentifikasi dengan mengukur tiga aspek yaitu *obligation*, *precision*, dan *delegation*. Tingkat keberadaan ketiga aspek ini dalam suatu legalisasi akan menentukan apakah legalisasi itu tergolong “*hard*” ataukah “*soft*”. *End point*-nya adalah bentuk legalisasi itu akan

berpengaruh pada efektivitas pelaksanaannya di dalam hubungan antar negara. Adapun rincian pengertian dari *obligation*, *precision*, dan *delegation* adalah sebagai berikut:

1. ***Obligation***, berarti Negara atau aktor lain diikat oleh suatu aturan atau komitmen atau oleh sekumpulan aturan atau sekumpulan komitmen. Hal ini juga berarti tingkah laku dan tindakan aktor-aktor tersebut ditentukan oleh aturan-aturan umum, prosedur-prosedur dan diskursus-diskursus hukum internasional, dan juga hukum domestik.
2. ***Precision***, berarti aturan-aturan itu secara jelas (*unambiguously*) menjadi acuan bagi tingkah laku yang dibutuhkan, disahkan/dibolehkan atau yang dilarang.
3. ***Delegation***, berarti pihak ketiga yang diberi kuasa untuk mengimplementasikan, menginterpretasikan, dan mengaplikasikan peraturan-peraturan tersebut menyelesaikan perselisihan dan juga terdapat kemungkinan membuat peraturan baru.

Suatu legalisasi dapat dikatakan *hard legalization* jika ketiga aspek tersebut atau setidaknya obligasi dan delegasinya tinggi. Sebaliknya jika aspek-aspek tersebut rendah (*low*) maka legalisasi itu tergolong *soft legalization*. Dan yang terakhir adalah tidak adanya ketiga aspek tersebut sama sekali.

Abbot menjelaskan bahwa ketiga aspek tersebut tidak bisa dilihat sebagai faktor tunggal yang menentukan bentuk legalisasi. Masing-masing aspek tersebut bisa memiliki tingkat (*degree*) rendah atau tinggi secara

independent. Ia menyebut kondisi tersebut dengan “*The Dimension of Legalization*”. Dimensi ini menyebabkan adanya hukum internasional yang unsur *obligation*, *precision* dan *delegation* yang tinggi seperti *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property (TRIPs)*, ada yang unsur *obligation* dan *precision*-nya tinggi tapi unsur *delegation*-nya rendah seperti *The Treaty Banning Nuclear Weapons Tests in the Atmosphere, in Outer Space, and Under Water* tahun 1963, ada juga legalisasi di mana ketiga aspek tersebut rendah yaitu *The Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe* tahun 1975.

Dari penjelasan diatas teori ini dapat diimplementasikan dalam permasalahan WNI *Illegal Entrance* di Mindanao Selatan, Filipina. Dimana pemerintah Indonesia dalam hal ini Konsulat Jenderal Republik Indonesia Davao City, Filipina yaitu melakukan legalisasi sebagai jalan keluar dari permasalahan WNI *Illegal Entrance*. Dalam proses legalisasinya Konsulat Jenderal Republik Indonesia Davao City, Filipina menggunakan aspek *obligation* dan *precision*.

Dimana dalam aspek *obligation* negara atau aktor lain dalam hal ini yaitu Konsulat Jenderal Republik Indonesia Davao City, Filipina diikat oleh suatu aturan atau komitmen atau oleh sekumpulan aturan atau sekumpulan komitmen yaitu Prosedur Tetap (Protap) Penanganan Warga Negara Indonesia Bermasalah. Hal ini juga berarti tingkah laku dan tindakan Konsulat Jenderal Republik Indonesia Davao City, Filipina ditentukan oleh Prosedur Tetap (Protap) Penanganan Warga Negara Indonesia Bermasalah tersebut.

Sedangkan dalam aspek *precision* Prosedur Tetap (Protap) Penanganan Warga Negara Indonesia Bermasalah tersebut secara jelas (*unambiguously*) menjadi acuan bagi tingkah laku yang dibutuhkan, disahkan/dibolehkan atau yang dilarang dalam mengatasi permasalahan WNI di Mindanao Selatan, Filipina khususnya dalam upaya melakukan legalisasi terhadap status hukum WNI pemukim ilegal di Mindanao Selatan, Filipina.

2) *Pull and Push Theory*

Migrasi dapat didefinisikan sebagai bentuk dari penyebaran (penyebaran ide, inovasi, kebiasaan, dari satu tempat ke tempat yang lain) yang membawa serta semua penyebaran tersebut ke tempat atau lokasi yang baru. Alasan mengapa banyak orang bermigrasi dikarenakan adanya faktor penekan (*push*) dan penarik (*pull*). Faktor penekan (*push*) dan penarik (*pull*) merupakan kekuatan yang salah satu dari dua hal tersebut dapat menyebabkan orang berpindah ke tempat atau lokasi yang baru atau yang mengharuskan mereka untuk meninggalkan tempat tinggal lama mereka. Permasalahan pokok atau dasar mereka adalah dikarenakan faktor ekonomi, politik, budaya dan lingkungan.

Faktor penekan (*push factor*) adalah kondisi dimana faktor tersebut dapat mengendalikan orang tersebut agar dapat meninggalkan rumah mereka, mereka kuat dan cenderung pindah ke negara yang sering menjadi tempat berpindah atau sering dimigrasi. Beberapa contoh dari faktor penekan (*push factor*) ini adalah tidak cukupnya pekerjaan di negara asal, sedikitnya

kesempatan, kondisi yang masih primitif, melarikan diri, kelaparan atau kekeringan (kemarau), miskinnya perawatan medis, dan bencana alam.

Sedangkan faktor penarik (*pull factor*) kebalikan dari faktor penekan (*push factor*), dimana faktor ini menarik orang untuk berpindah ke tempat atau lokasi tertentu. Contoh dari faktor penarik adalah kesempatan kerja, kondisi hidup yang lebih baik, kebebasan berpolitik dan/atau beragama, kesenangan atau kebahagiaan, pendidikan, perawatan medis yang lebih baik, dan keamanan. Untuk bermigrasi, orang biasanya sangat atraktif dengan tempat yang akan mereka tinggali.

Berikut adalah rincian dari faktor dasar penyebab orang-orang bermigrasi, beserta *Push* dan *Pull Factor*:¹¹

Tabel 1.1: Faktor dasar penyebab migrasi dalam *Pull and Push Theory*

Factors of Migration	Push Factors	Pull Factors
ECONOMIC	People think about emigrating from places that have few job opportunities. Because of economic restructuring, job prospects often vary from one country to another and within regions of the same country.	People immigrate to places where the jobs seem to be available. An area that has valuable natural resources, such as petroleum or uranium, may attract miners and engineers. A new industry may lure factory workers, technicians, and scientists.
CULTURAL	Forced international migration has historically occurred for two main cultural reasons: slavery and political instability. Millions of people were shipped to other countries	Political conditions can also operate as pull factors, especially the lure of freedom. People are attracted to democratic countries that encourage individual choice in

¹¹*Migration Push/Pull Factors* dalam http://lewishistoricalsociety.com/wiki2011/tiki-read_article.php?articleId=28 diakses tanggal 29 Oktober 2013.

	<p>as slaves or as prisoners, especially from Africa to the Western Hemisphere. Wars have also forced large-scale migration of ethnic groups in the 20th and 21st centuries in Europe and Africa. Another push factor would be the fear of prosecution and these people would be refugees: people who have been forced to migrate from their homes and cannot return for fear of persecution.</p>	<p>education, career, and place of residence. After Communists gained control of Eastern Europe in the late 1940s, many people in that region were pulled toward the democracies in Western Europe and North America.</p>
ENVIRONMENTAL	<p>Migrants are pushed from their homes by adverse physical conditions. Water—either too much or too little—poses the most environmental threat. Many people are forced to move by water-related disasters because they live in a vulnerable area, such as a floodplain. A lack of water pushes others from their land. Hundreds of thousands have been forced to move from the Sahel region of northern Africa because of their drought conditions. The capacity of the Sahel to sustain human life has declined because of population growth and years of low rainfall.</p>	<p>Attractive environments for migrants include mountains, seashores, and warm climates. Proximity to the Rocky Mountains lures Americans to the state of Colorado, and the Alps pull French people to eastern France. England, France, and Florida attract migrants, especially retirees, who enjoy swimming and lying on the beach. Regions with warm winters attract migrants from harsher climates.</p>

Dari penjelasan di atas teori ini juga dapat diimplementasikan dalam permasalahan WNI pemukim *Illegal* di Mindanao Selatan, Filipina. Dimana dalam hal ini adanya *Push* dan *Pull Factor* yang menyebabkan para WNI bermigrasi ke Mindanao Selatan, Filipina. Dengan *Push factor*, para WNI sendiri dengan berbagai faktor dari faktor penekan yaitu motif ekonomi dan motif keagamaan dan *Pull Factor*, negara Filipina dengan berbagai faktor dari

faktor penarik yaitu kondisi hidup yang lebih baik terutama dalam bidang ekonomi dan keagamaan.

Apabila dikaitkan antara aspek legalisasi, *obligation* dan *precision* dengan faktor penekan (*Push factor*) dan faktor penarik (*Pull Factor*) dalam *Pull and Push Theory*, permasalahan WNI di Mindanao Selatan, khususnya permasalahan status hukum para WNI pemukim ilegal terlihat dalam bagaimana Konsulat Jenderal Republik Indonesia Davao City, Filipina melakukan upaya legalisasi untuk mengatasi permasalahan status hukum para WNI pemukim ilegal tetapi sesuai dengan Prosedur Tetap (Protap) Penanganan Warga Negara Indonesia Bermasalah yang ada. Upaya tersebut pun tidak luput dari adanya keinginan dari para WNI pemukim ilegal sendiri yang masih memiliki kesadaran hukum. Yang tentunya bertujuan untuk kehidupan yang lebih baik.

WNI pemukim di Mindanao yang telah berlangsung bertahun-tahun sebagai warga yang “*Undocumented*” dapat dikategorikan sebagai “*Illegal Entrance*”. Pada umumnya mereka bermukim di daerah pantai/pesisir yang tersebar di beberapa wilayah seperti: Pulau Balut, Pulau Sarangani, Glan, Maria, Mati, dan Davao City. Dengan status “*Undocumented Citizen*”, maka WNI pemukim di Mindanao banyak menghadapi kesulitan, baik dalam mendapatkan lapangan kerja maupun harus selalu menghindari dari para petugas pemerintahan setempat/aparat penegak hukum.

Situasi warga yang demikian sudah barang tentu akan menjadi sangat rentan dan rawan terhadap tindakan yang sewenang-wenang dari berbagai

pihak, baik dari oknum pemerintah maupun anggota masyarakat Filipina. WNI akan sangat sulit untuk mendapatkan keadilan dan perlindungan hukum apabila terjadi tindak kejahatan seperti pencurian, perkelahian, pemerkosaan, maupun kasus pembunuhan. Bahkan dapat lebih dari itu, dimana polisi Filipina dapat dengan mudah misalnya menuduh WNI sebagai anggota Jamaah Islamiyah atau kelompok teroris.

Status "*Illegal Entrance*" pada umumnya merupakan status WNI, hal ini sudah menjadi masalah tersendiri. Dan status inilah yang merupakan salah satu hambatan besar bagi kelangsungan hidup WNI di Filipina. Ada beberapa masalah yang muncul sehubungan dengan status tersebut. Misalnya: dalam UU Perburuhan Filipina tidak dapat mengadu ke lembaga bantuan hukum sehubungan dengan merugikan mereka. Status *Illegal Entrance* adalah satu alasan para majikan untuk memakai tenaga mereka yang dibayar dibawah standar gaji yang berlaku. Di pihak lain ada kecemburuan sosial dari para buruh atau pekerja Filipina sebab para majikan lebih percaya kepada WNI, karena jujur, setia, rajin dan tidak banyak menuntut atau mengadakan kenaikan gaji.

Jadi dalam hal ini WNI terjepit diantara majikan dan pekerja Warga Negara Filipina. Sehubungan dengan status ini, maka dalam jual beli kelapa dari WNI kepada Warga Negara Filipina. Khususnya yang sering terjadi di Pulau Balut dan Pulau Sarangani, WNI sering dirugikan. Demikian juga dalam bidang pekerjaan yang lain, masalah status ini merupakan hambatan utama.

Salah satu cara dari KJRI Davao City adalah membuat Pos Lintas Perbatasan atau *Border Crossing Station* (BCS). Keuntungan dengan dibukanya fasilitas lintas batas ini bagi WNI penduduk di daerah perbatasan Filipina adalah memberi kemungkinan bagi mereka dapat menggunakan fasilitas lintas batas tersebut untuk mengunjungi keluarga di daerah perbatasan Indonesia dan memberi kesempatan kepada WNI yang ingin kembali atau pulang ke Indonesia secara berkelompok atas kemauan sendiri.

E. Hipotesa

Berdasarkan latar belakang masalah, pokok permasalahan, dan kerangka pemikiran di atas, maka dapat diambil dugaan atau kesimpulan sementara, bahwa pemerintah Indonesia dalam hal ini Konsulat Jenderal Republik Indonesia Davao City, Filipina melakukan upaya legalisasi terhadap status hukum WNI pemukim ilegal di Mindanao Selatan, Filipina salah satunya yaitu dalam bentuk registrasi *Allien Certificate of Registration* (ACR).

F. Metode Penelitian

1) Metode Pengumpulan Data

Penulis melengkapi data dengan menggunakan teknik pengumpulan data berupa studi dokumen yang telah dilakukan dengan cara menghimpun data sekunder dalam hal ini diwakili oleh informasi-informasi dan literatur-literatur yang relevan seperti buku-buku panduan, data elektronik (internet),

dan data lainnya dan juga studi lapangan yang berhubungan dengan rumusan masalah.

2) Metode Pengolahan Data

Penulis melakukan analisa data dengan menggunakan metode deduktif yaitu membuktikan suatu teori dengan unit analisisnya adalah kawasan Mindanao Selatan. Sedangkan dari segi pendekatan, penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif, yaitu analisa yang hanya menampilkan atau menggambarkan fakta-fakta yang terjadi.

G. Batasan Penelitian

Untuk membatasi masalah yang akan dijelaskan, agar tidak terjadi pembahasan yang meluas, jangkauan penelitian atau ruang lingkup skripsi ini hanya akan membahas upaya pemerintah Indonesia dalam mengatasi permasalahan WNI di Mindanao Selatan, Filipina terutama menyoroti upaya KJRI Davao City Filipina dalam melakukan legalisasi terhadap status hukum WNI pemukim ilegal di Mindanao Selatan, Filipina (2006-2012). Namun penulis tidak mengesampingkan data-data di luar jangkauan atau rentang tahun tersebut sehingga dimungkinkan akan ada pembahasan atau data-data di luar tahun tersebut yang diperoleh, selama masih berkaitan dan relevan dengan masalah ini.

H. Tujuan Penulisan

Penulisan skripsi ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menjelaskan mengapa pemerintah Indonesia dalam hal ini yaitu Konsulat Jenderal Republik Indonesia Davao, Filipina melakukan legalisasi dan apa saja upaya pemerintah Indonesia dalam mengatasi permasalahan WNI di Mindanao Selatan, Filipina terutama upaya KJRI Davao City Filipina dalam melakukan legalisasi terhadap status hukum WNI pemukim ilegal di Mindanao Selatan, Filipina sehingga akan didapat pemahaman dari rumusan masalah, hipotesis, dan kesimpulan yang didapat. Selain itu penulisan skripsi ini juga bertujuan untuk mengaplikasikan atau menerapkan ilmu yang telah diperoleh selama di perkuliahan, serta untuk memenuhi salah satu syarat meraih gelar kesarjanaan (S1) pada program studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

I. Sistematika Penulisan

BAB I merupakan pendahuluan yang berisi tentang latar belakang masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, metode penulisan, batasan penelitian, tujuan penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II akan membahas mengenai sejarah datangnya WNI ke Mindanao Selatan dan sejarah kehidupan WNI selama di Mindanao Selatan hingga menimbulkan masalah legalisasi kewarganegaraan.

BAB III akan menjelaskan motivasi WNI pemukim ilegal untuk melegalkan status hukumnya dan perlakuan pemerintah Filipina terhadap WNI ilegal di Mindanao Selatan, Filipina.

BAB IV akan menjelaskan upaya pemerintah Indonesia dalam mengatasi permasalahan WNI di Mindanao Selatan, Filipina terutama upaya KJRI Davao City Filipina dalam melakukan legalisasi terhadap status hukum WNI pemukim ilegal di Mindanao Selatan, Filipina (2006-2012).

BAB V merupakan kesimpulan atau penutup dari keseluruhan bab yang telah dibahas, berisi ringkasan singkat tentang penelitian yang disusun oleh penulis dari seluruh hal yang dikemukakan pada bab-bab sebelumnya.