

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Persoalan pengungsi telah ada sejak lebih kurang abad 20. Persoalan tersebut pertama kali timbul ketika terjadi Perang Rusia (ketika revolusi di Rusia), yaitu ketika para pengungsi dari Rusia berbondong-bondong menuju ke Eropa Barat. Jutaan anak-anak, pria dan wanita telah menderita akibat eksploitasi konflik etnis agama atau perang saudara. Jumlah ini dari tahun ke tahun meningkat secara tajam. Saat ini, perlindungan pengungsi masih menjadi alasan bagi keberadaan UNHCR. Sekitar 26 juta orang di dunia menjadi perhatian UNHCR. Mereka mencakup lebih dari 13.2 juta pengungsi, sedikitnya 4.7 juta orang yang terusir secara internal, 8.1 juta lainnya merupakan korban perang.

Pengungsi merupakan orang-orang yang menjadi korban pelanggaran hak asasi manusia, baik hak sipil, politik, ekonomi, sosial, maupun budaya. Dalam perspektif hukum, pengungsi memiliki hak yang sama sebagaimana orang-orang lain di negara tersebut. Pengungsi tidak hanya dilindungi oleh hukum-hukum nasional yang mengatur tentang perlindungan dan pemenuhan hak-hak mereka sebagai warga negara tetapi juga norma-norma hukum kebiasaan internasional yang mengikat semua negara.¹

Pada umumnya pengungsian dilakukan karena terjadinya penindasan hak asasi pengungsi di negara mereka. Pada umumnya mereka juga mencari tanah

¹Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2007, *Prinsip-prinsip Panduan bagi Pengungsi Internal dan Hak Asasi Manusia*, edisi 1, KOMNAS HAM RI, Jakarta, hlm.15

atau negara lain sebagai tempat kediaman barunya yang tentunya jauh dari penindasan hak asasi manusia. Pencarian negara baru oleh pengungsi, tentu saja harus dianggap sebagai suatu hak asasi manusia².

Pengungsi adalah orang-orang yang berada di luar negaranya dan terpaksa meninggalkan negara mereka karena adanya peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 dan adanya rasa takut yang sangat akan persekusi karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu ataupun karena pendapat politik yang dianut mereka, berada di luar negara kewarganegaraanya dan tidak dapat atau karena kecemasan tersebut tidak mau memanfaatkan perlindungan negara itu.³

Pengungsi dibagi menjadi 2 macam yaitu pengungsi yang disebabkan oleh terjadinya bencana alam di negara asalnya dan pengungsi yang disebabkan oleh terjadinya konflik di negara asalnya sehingga mengakibatkan mereka tidak mendapatkan perlindungan dari pemerintah negara asalnya.⁴

Dalam hal ini, penelitian yang dilakukan lebih berfokus pada pengungsi yang disebabkan oleh terjadinya konflik di negara asalnya khususnya membahas tentang status kewarganegaraan warga masyarakat eks pengungsi Timur-Timor yang berdomisili di Republik Indonesia khususnya di wilayah Kabupaten Belu, Propinsi Nusa Tenggara Timur.

²www.repository.ac.id/bistream/123456789/35062/4/chapter%20II.pdf, diakses tanggal 15 Februari 2014

³Konvensi Jenewa 1951 tentang status pengungsi pasal 1 ayat (2)

⁴www.repository.ac.id/bistream/123456789/35062/4/chapter%20II.pdf, diakses tanggal 15 Februari 2014

Keanggotaan seseorang dari suatu komunitas bangsa biasanya berhubungan dengan hukum terkait soal yang timbul karena tempat kelahirannya, karena adanya hubungan darah ataupun karena imigrasi antar negara dalam waktu tertentu. Hubungan hukum tersebut dengan sendirinya melahirkan kewajiban status kewarganegaraan seseorang yaitu hubungan hukum antara seseorang dengan hak seseorang terhadap negara.

Dewasa ini terdapat negara-negara yang menerapkan sistem kewarganegaraan ganda, sementara itu terdapat juga negara-negara yang menerapkan sistem kewarganegaraan tunggal. Negara-negara dengan sistem kewarganegaraan multi atau ganda bersedia mengakui status kewarganegaraan lain bagi warganya sedangkan negara-negara yang bersistem kewarganegaraan tunggal tidak bersedia mengakui status kewarganegaraan lain, sehingga yang bersangkutan harus memilih di antara dua pilihan saja, apakah tetap menjadi warga negara asal (*orisinil*) dengan menolak menjadi warga negara yang baru atau menerima menjadi warga dari negara yang baru dengan konsekuensi kehilangan status kewarganegaraan orisinal. Perbedaan sistem kewarganegaraan ini dapat menimbulkan konflik hukum antara dua atau lebih negara-negara pada saat yang sama, berkepentingan atas seseorang atau beberapa orang sebagai subjek dari hukum kewarganegaraannya. Perbedaan tersebut dapat terwujud misalnya, negara mana yang harus memberikan perlindungan hukum ketika yang berada dinegara lain dan di negara mana warga negara tersebut harus mematuhi hukum di negara ia tercatat sebagai warga negara.

Kemerdekaan Negara Republik Demokratik Timor Leste (RDTL) atau Timor Timur (Timentim) yang dulunya adalah bekas Provinsi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) telah berdampak terhadap status kewarganegaraan dari penduduknya, khususnya dalam kaitannya sebagai bekas salah satu Provinsi di Indonesia. Hal yang menarik adalah tentang status kewarganegaraan warga masyarakat eks pengungsi Timor-Timur yang berdomisili di Indonesia khususnya di wilayah Kabupaten Belu karena Republik Demokratik Timor Leste menganut sistem kewarganegaraan ganda sedangkan Indonesia menganut sistem kewarganegaraan tunggal. Upaya atau langkah untuk menindak lanjuti status kewarganegaraan eks pengungsi Timor Timur yang berada di Indonesia ini menarik dikaji dari aspek yuridisnya mengingat Republik Demokratik Timor Leste yang sudah merdeka adalah *the successor state* (pecahan negara yang mengambil tanggung jawab pemerintah) dari Portugal dan Indonesia. Berdasarkan paparan di atas, hal yang menarik untuk dibahas lebih lanjut adalah tentang status kewarganegaraan warga masyarakat eks pengungsi Timor Timur yang berdomisili di Republik Indonesia khususnya di wilayah Kabupaten Belu. Selain itu, tema ini masih menjadi isu internasional yang mengemuka, yaitu terkait dengan realisasi hukum internasional menyangkut problematika pengungsian dan kewarganegaraan.

Pengungsi adalah orang-orang yang berada di luar negaranya dan terpaksa meninggalkan negara mereka karena adanya peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 dan adanya rasa takut yang sangat akan persekusi karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu ataupun karena

pendapat politik yang dianut mereka, berada di luar negara kewarganegaraanya dan tidak dapat atau karena kecemasan tersebut tidak mau memanfaatkan perlindungan negara itu.⁵

Berkaitan dengan pengertian pengungsi di atas, pasca terjadinya konflik Timor Timor pada tahun 1999, banyak warga negara Republik Demokratik Timor Leste yang mengungsi ke wilayah Republik Indonesia yaitu di Kabupaten Belu, Provinsi Nusa Tenggara Timur yang berbatasan langsung dengan Republik Demokratik Timor Leste. Sampai dengan saat ini status kewarganegaraan eks pengungsi Timor-Timor ini belum jelas.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka masalah pokok yang akan diteliti adalah :

1. Bagaimana status kewarganegaraan warga masyarakat eks pengungsi Timor Timur yang mengungsi ke Republik Indonesia khususnya di wilayah Kabupaten Belu?
2. Bagaimana tindakan pemerintah Republik Indonesia terhadap warga masyarakat eks pengungsi Timor-Timur yang mengungsi ke Republik Indonesia khususnya di wilayah Kabupaten Belu?

⁵Konvensi Jenewa tahun 1951 tentang Status Pengungsi pasal 1 ayat (2)

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui status kewarganegaraan warga masyarakat eks pengungsi Timor Timur khususnya yang berada di wilayah Kabupaten Belu.
2. Untuk mengetahui tindakan pemerintah Republik Indonesia terhadap warga masyarakat eks pengungsi Timor Timur yang mengungsi ke Republik Indonesia khususnya di wilayah Kabupaten Belu.
3. Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat memberi manfaat :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam bidang hukum internasional terkait dengan status kewarganegaraan warga masyarakat di perbatasan antara Republik Indonesia dan Republik Demokratik Timor Leste khususnya para eks pengungsi Timor Timur.

2. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pengetahuan khususnya warga masyarakat eks pengungsi Timor Timur yang berdomisili di wilayah Kabupaten Belu.

3. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah dalam menetapkan status kewarganegaraan masyarakat eks pengungsi Timor Timur yang berdomisili di wilayah Kabupaten Belu.

E. Keaslian Penelitian

Sepengetahuan penulis bahwa permasalahan hukum yang akan diteliti belum pernah diteliti oleh penulis lain. Jika ternyata ditemukan bahwa permasalahan hukum ini sudah pernah diteliti, maka hasil penelitian ini merupakan pelengkap dari hasil penelitian sebelumnya, sehingga penelitian ini bukan merupakan plagiasi. Jika penulis terbukti melakukan duplikasi atau plagiasi dari karya penulis lain maka penulis bersedia menerima sanksi akademik maupun sanksi hukum yang berlaku. Adapun penulisan hukum yang memiliki kemiripan dengan judul penulis yakni:

1. Judul : Pilihan Pengungsi Timor-Timur menjadi Warga Negara Indonesia

Nama : Jacinta Lucia Paulo Cardoso

Tahun : 2011

Rangkuman :

Jajak pendapat yang diselenggarakan pada tahun 1999 menjadi awal perubahan status Timor-Timur. Pasca berakhirnya jajak pendapat berbagai permasalahan pun muncul, antara lain pengungsian dan kesehatan. Sebagian masyarakat Timor-Timur yang pro Indonesia kemudian berupaya bergabung dengan Indonesia sebagai WNI (Warga Negara

Indonesia) dan mereka tinggal di wilayah perbatasan Timor-Timur, yaitu Provinsi NTT (Nusa Tenggara Timur).

Keberadaan sebagian pengungsi Timor-Timur yang memilih menjadi WNI didasari oleh persepsi pengungsi sendiri terhadap Indonesia sehingga dengan sadar memutuskan untuk memilih Indonesia, yaitu menyangkut dua hal masing-masing faktor keamanan, sosial dan ekonomi.

Faktor keamanan menjadi salah satu pertimbangan utama bagi para pengungsi untuk memilih menjadi WNI. Pertimbangan lainnya berdasarkan fakta dan nilai adalah kondisi sosial-ekonomi Indonesia yang dipandang lebih menguntungkan bagi pengungsi.

2. Judul : Pengaruh penerapan batas wilayah daratan antara Republik Indonesia dan Republik Demokratik Timor Leste terhadap pelaksanaan kedaulatan dan mobilitas penduduk perbatasan yang mempunyai kebudayaan dan latar belakang yang sama.

Nama : Fransiskus Xaverius L. Tiwu

Tahun : 2010

Rangkuman :

Penanganan batas wilayah daratan antara Negara Kesatuan republik Indonesia dengan Republik Demokratik Timor Leste selama ini diwujudkan dengan dalam perjanjian-perjanjian bilateral dengan maksud untuk memberikan kebebasan kepada kedua negara dalam pelaksanaan kedaulatannya. Perjanjian bilateral yang dibuat antara Negara Kesatuan

Republik Indonesia dengan Republik Demokratik Timor Leste menetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh setiap orang, baik warga negara Indonesia maupun warga negara Timor Leste dalam melakukan kegiatan lintas batas. Untuk mengurangi lintas batas secara ilegal maka pemerintah Indonesia menetapkan kebijakan pembukaan pintu-pintu perbatasan yang resmi. Hal ini dimaksudkan agar memberi kemudahan lalu lintas orang dan barang dan memudahkan pengawasan dan pengendalian keamanan di daerah perbatasan antara dua negara.

3. Judul : Penerapan asas Non Refoulement dalam Konvensi Jenewa 1951 berkaitan dengan pengungsi Timor Leste di Indonesia (Pasca Referendum tahun 1999)

Nama : Cesar Antonio Munthe

Tahun : 2011

Rangkuman :

Indonesia yang belum meratifikasi konvensi 1951 telah menerapkan asas *non refoulement* berkaitan dengan pengungsi Timor Leste di Indonesia pasca Referendum 1999. Kewajiban Indonesia berkaitan dengan asas *non Refoulement* tidak hanya melekat pada pengertian pengungsi tersebut tidak boleh di pulangkan secara paksa ke negara dimana kehidupan dan keberadaannya terancam melainkan juga menyangkut kewajiban negara sebagai negara penerima dalam memberikan hak-hak pengungsi, memberikan perlindungan dan mengurus

pemulangan (*repatriasi*) dari pengungsi tersebut. Indonesia dalam hal ini belum memberikan penanganan yang memadai terhadap pengungsi Timor Leste.

Penulisan yang akan dilakukan oleh penulis mempunyai perbedaan dengan penulisan-penulisan yang sebelumnya. Penulis akan menulis tentang status kewarganegaraan masyarakat yang berdomisili di kawasan perbatasan antara Republik Indonesia dan Republik Demokratik Timor Leste, sedangkan penulisan-penulisan sebelumnya diatas, tidak memiliki kesamaan dengan penulisan yang dilakukan sekarang.

F. Batasan Konsep

1. Kewarganegaraan

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia nomor 12 tahun 2006 tentang kewarganegaraan Republik Indonesia pasal 1 angka 2 yang dimaksud dengan kewarganegaraan adalah segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara.⁶

2. Masyarakat

Pengertian masyarakat menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan mereka terikat dalam suatu budaya yang dianggap sama⁷.

⁶Undang-undang Republik Indonesia nomor 12 tahun 2006 pasal 1 angka 2 tentang kewarganegaraan Republik Indonesia

⁷Departemen Pendidikan Nasional, 2012, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. hlm. 885

3. Berdomisili

Domisili adalah terjemahan dari *domicile* atau *woonplaats* yang artinya tempat tinggal. Menurut Pasal 77 dan Pasal 1393 ayat (2) KUH Perdata tempat tinggal itu adalah tempat tinggal dimana sesuatu perbuatan hukum harus dilakukan. Bagi orang yang tidak mempunyai tempat kediaman tertentu, maka tempat tinggal dianggap di mana ia sungguh-sungguh berada⁸.

4. Kawasan Perbatasan

Kawasan perbatasan adalah wilayah yang letaknya berbatasan langsung dengan negara lain. Kawasan perbatasan negara merupakan suatu wilayah yang mempunyai posisi strategis di dalam keberadaan suatu negara dan dinamika hubungan dengan negara tetangga⁹.

5. Republik Indonesia

Republik Indonesia adalah nama negara kepulauan di Asia Tenggara yang terletak di antara benua Asia dan benua Australia yang pemerintahannya berkedaulatan rakyat dan dikepalai oleh seorang presiden.¹⁰

6. Republik Demokratik Timor Leste

Republik Demokratik Timor Leste (juga disebut Timor Lorosa'e), yang sebelum merdeka bernama Timor Timur, adalah sebuah negara kecil di sebelah utara Australia dan bagian timur pulau Timor. Selain itu wilayah negara ini juga

⁸Pasal 77 dan Pasal 1393 KUHPerdata

⁹Kamus Besar Bahasa Indonesia *Op.cit.*hlm. 638

¹⁰ *Ibid.*hlm.532

meliputi pulau Kambing atau Atauro, Jaco, dan enklave Oecussi-Ambeno di Timor Barat. Timor Leste dulu adalah salah satu provinsi di Indonesia, Timor Leste secara resmi merdeka pada tanggal 20 Mei 2002. Sebelumnya bernama Provinsi Timor Timur, ketika menjadi anggota PBB, mereka memutuskan untuk memakai nama Portugis Timor Leste sebagai nama resmi negara mereka¹¹.

7. Pengungsi

Pengungsi adalah orang-orang yang berada diluar negaranya dan terpaksa meninggalkan negara mereka karena adanya peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 dan adanya rasa takut yang sangat akan persekusi karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu ataupun karena pendapat politik yang dianut mereka, berada di luar negara kewarganegaraanya dan tidak dapat atau karena kecemasan tersebut tidak mau memanfaatkan perlindungan negara itu.¹²

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang akan digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang dilakukan atau berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan.

¹¹Jhon G. Taylor, 1998, *Perang Tersembunyi Sejarah Timor Timur Yang Dilupakan*, edisi 1, Forum Solidaritas untuk rakyat Timor Timur, Jakarta, hlm. 32

¹²Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi Pasal 1 ayat (2)

2. Sumber Data

Dalam penelitian hukum normatif ini data berupa data sekunder yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang tata urutannya sesuai dengan Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:
 - 1) Undang-Undang dasar 1945
 - 2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.
 - 3). Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi
 - 4). Protokol New York 1967 tentang Status Pengungsi
- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer misalnya literatur, artikel-artikel yang berhubungan dengan objek yang diteliti.
- c. Bahan hukum tersier yaitu berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia

3. Cara Pengumpulan Data

Dalam penelitian normatif ini cara pengumpulan data yang digunakan adalah:

- a. Studi kepustakaan yaitu dengan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-buku serta literatur sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

b. Wawancara dengan narasumber yang berkompeten dalam permasalahan yang diajukan. Dalam hal ini yang menjadi narasumber adalah :

1. Direktur The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Jakarta
2. Staf Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia
3. Kepala Kantor Imigrasi Kabupaten Belu

4. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan pada:

1. Kantor The United Nations High Commissioner for Refugees yang beralamat di Menara Ravindo, 14 th Floor, Jl. Kebon Sirih, Kav. 75, Jakarta Pusat.
2. Kementerian Luar Negeri, Jl. Pejambon 6, Jakarta Pusat.
3. Kantor Imigrasi kabupaten Belu yang beralamat di Jl. Adisucipto No. 8 (Manumutin) Atambua.

5. Metode Analisis Data

Bahan hukum primer yang telah dikumpulkan dianalisis, dideskripsi, disitematisasi, diinterpretasi, serta dilakukan penilaian sesuai dengan ilmu hukum normatif atau dogmatik, sedangkan bahan hukum sekunder yang berupa fakta hukum, doktrin, asas-asas hukum dan pendapat hukum dalam literatur, jurnal, hasil penelitian, dokumen, surat kabar, internet dan majalah ilmiah dianalisis untuk menemukan persamaan dan perbedaannya. Proses penalaran dalam menarik kesimpulan digunakan

metode berpikir deduktif yaitu penalaran dari hal yang bersifat umum ke hal yang bersifat khusus.

H. Sistematika Penulisan Hukum

Pada penulisan Hukum ini, permasalahan telah diuraikan dalam 3 bab utama.

Pada Bab I yaitu BAB PENDAHULUAN menguraikan tentang latar belakang masalah yang menjadi permasalahan hukum dari judul penulisan hukum dan juga disertai dengan rumusan permasalahan hukum tersebut, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep dan metode penelitian yang digunakan dalam memperoleh data-data yang terkait dengan penulisan hukum diatas.

Pada Bab II yaitu BAB PEMBAHASAN menguraikan tentang Sejarah Negara Republik Indonesia, Sejarah Negara Republik Demokratik Timor Leste, Konflik yang terjadi di Timor Timur dan akibatnya, status warga masyarakat yang berdomisili di kawasan perbatasan antara Republik Indonesia dan Republik Demokratik Timor Leste khususnya masyarakat eks pengungsi Timor-Timur, tindakan dan kendala pemerintah Republik Indonesia dalam menangani masyarakat eks pengungsi tersebut.

Pada Bab III yaitu BAB PENUTUP menguraikan kesimpulan dan saran dari pembahasan permasalahan hukum. Kesimpulan ini berupa pernyataan singkat atas semua penelitian yang merupakan jawaban atas permasalahan hukum. Saran bersifat operasional terhadap pengembangan ilmu hukum dan penggunaan praktis