

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Keanggotaan seseorang dari suatu komunitas bangsa biasanya berhubungan dengan hukum terkait 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.¹

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.²

¹ Atik Krustiyati, *Penanganan Pengungsi di Indonesia: Tinjauan Aspek Hukum Internasional & Nasional*, Surabaya: Brilian Internasional, 2010, hlm. 118.

² *Ibid*, hlm. 119

Perbedaan sistem kewarganegaraan ini dapat menimbulkan konflik hukum antara dua atau lebih negara-negara yang 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 di negara lain dan di negara mana warga negara tersebut harus mematuhi di negara ia tercatat sebagai warga negara.³

Sebelum kedatangan Portugis, wilayah Pulau Timor bagian Timur disebut sebagai pulau Timor, karena pada masa tersebut belum ada pembagian antara pulau Timor bagian Timur dan bagian Barat. Semenjak kedatangan Portugis terjadi pembagian Pulau Timor menjadi dua, yaitu bagian Barat dan Timur. Pulau Timor bagian Timur inilah yang menjadi negara Timor Leste yang dikenal sekarang ini. Pada masa pendudukan Portugis sebutannya adalah Timor Portugis, tetapi pada saat proses integrasi dengan Indonesia mulai mewarnai kehidupan masyarakat Timor Portugis, terjadi perubahan penyebutan wilayah tersebut dengan nama Timor Timur. Nama Timor Timur digunakan sepanjang wilayah tersebut masih terintegrasi dengan Pemerintah Indonesia. Penyebutan berikutnya adalah Timor Leste atau Negara Republik Demokratik Timor Leste, dan nama ini digunakan ketika wilayah tersebut telah memutuskan untuk merdeka secara penuh dan terlepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴

Apabila menoleh ke belakang, pada saat Portugis menguasai Timor Timur juga banyak terjadi perlawanan dari rakyat setempat. Selain perlawanan rakyat

³ James Dunn, *Portugese Timor Before and After the Coup : Option for the Future*, Canberra Legislative Research Service, Australian Parliament, 1974, hlm. 9.

⁴ Atik Krustiyati, *op.cit*, hlm. 120.

setempat, Portugis juga khawatir terhadap serangan Belanda, yang pada masa itu sedang memperkuat kedudukannya di belahan Barat. Kekhawatiran Portugis tersebut ternyata tidak menjadi kenyataan karena Belanda sendiri sedang direpotkan oleh perlawanan raja-raja di Timur bagian Barat. Selain itu, Belanda juga kurang berminat menguasai daerah ini karena dinilai tidak mempunyai potensi ekonomi. Namun pada akhirnya, kedua kolonial ini menandatangani suatu perjanjian bilateral yang dikenal dengan nama Traktat Timor pada tahun 1854. Isi pokok perjanjian ini adalah pembagian wilayah Timor menjadi dua bagian, di sebelah Barat menjadi penguasaan Belanda, dan di bagian Timur dibawah penguasaan Portugis.⁵ Pada waktu Gubernur Portugis dipegang oleh Celestion da Silva (1894-1908), perlawanan penduduk tidak pernah berhenti, dan mencapai puncaknya pada tahun 1911 – 1913. Perlawanan ini dipimpin oleh Boa Ventura dari Manufahi, Same, yang kemudian dapat dikalahkan setelah Portugis mendatangkan bala bantuan dari Macao dan Mozambique.⁶

Masuknya Timor Timur menjadi wilayah negara Republik Indonesia melalui proses perundang-undangan, yaitu Undang-undang No. 7 Tahun 1976 tentang Pengesahan Penyatuan Timor Timur ke dalam NKRI dan pembentukan Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur yang berlaku sejak tanggal 17 Juli 1976⁷. Sebelumnya pemerintah Republik Indonesia menerima Petisi Balibo tanggal 31 Mei 1976 tentang pernyataan integrasi rakyat Timor Timur ke dalam NKRI dari Pemerintah Sementara Timor Timur, dan sejak saat itu Timor Timur secara

⁵ Atik Krustiyati *Op.Cit.* hlm. 122.

⁶ James Dunn, *Portugese Timor Before and After the Coup : Option for the Future*, Canberra Legislative Research Service, Australian Parliament, 1974, hlm. 9.

⁷ Atik Krustiyati, *Op.Cit.*, hlm. 120.

nasional telah menjadi bagian sah dari NKRI. Selanjutnya, MPR mengukuhkannya dengan TAP VI/MPR/1978 tanggal 22 Maret 1978.

Semenjak awalnya, wilayah ini memang sarat konflik. Ditinggalkan begitu saja tanpa tanggung-jawab oleh Portugal, penduduk di wilayah ini saling bertikai. Sudah sejak lama terjadi friksi antara dua wilayah utama di sana: Timor-Timur Barat dan Timor-Timur Timur. Pertikaian menjurus kepada kekacauan sipil dan perang saudara. Ditambah lagi kekuatiran akan berubahnya negeri itu jadi komunis, pemerintah Amerika Serikat melalui *Central Intelligence Agency* (CIA) melobby pemerintah Indonesia untuk bertindak cepat. Merasa mendapat angin, pemerintah Soeharto bergerak cukup cepat. Operasi intelijen dilaksanakan untuk menggalang dukungan pro-Indonesia. Operasi militer bertajuk “Operasi Seroja” pun digelar. Kekuatan ABRI untuk pertama kalinya digelar secara massif oleh pemerintah Orde Baru. Singkat kata, operasi militer berhasil karena Fretilin sebagai partai yang anti Indonesia ternyata tidak sekuat digembar-gemborkan.⁸

Pada tahun 1976, Presiden Soeharto menetapkan Timor-Timur sebagai dan menjadi bagian wilayah Republik Indonesia. Hal ini ditandai dengan serah-terima duplikat Sang Saka Merah Putih dan naskah proklamasi kemerdekaan Indonesia kepada dua putra Timor: Arnaldo Dos Reis Araujo dan Francisco Lopes Da Cruz. Melalui UU No. 7/1976, MPR/DPR mengesahkan prosesi pengintegrasian wilayah bekas jajahan Portugal itu ke pangkuan Republik Indonesia. Kedua nama di atas kemudian menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur pertama Timor-Timur.

Eksistensi Timor Timur sebagai Propinsi ke-27 dan merupakan bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berbeda dengan propinsi-

⁸ <http://lifeschool.wordpress.com/2008/07/17/integrasi-timor-timur/> diakses tanggal 10 Desember 2011 pukul 19:25.

propinsi lainnya. Propinsi lainnya secara *suigeneris* merupakan bagian yang melekat dari NKRI sejak lahirnya Negara Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945.⁹ Walaupun demikian, status Timor Timur sama kedudukannya dengan provinsi-provinsi lain dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai wilayah Republik Indonesia masalah Timor Timur sudah tuntas. Dalam pengertian Pemerintah Republik Indonesia hal ini berarti bahwa rakyat Timtim sudah melaksanakan dekolonisasi dan menentukan nasibnya sendiri sesuai resolusi PBB 1514 (XV) dan 1541 (XV) Tahun 1960.

Setelah proses integrasi tersebut, yakni setelah Pemerintah Indonesia menguasai Timor Timur, berbagai reaksi bermunculan, terutama adanya isu pelanggaran HAM dan nilai-nilai kemanusiaan yang terjadi pada saat pendudukan oleh tentara Republik Indonesia. Pasca pendudukan Republik Indonesia, propaganda "Indonesianisasi" di Timor Timur cenderung menggunakan kekuatan militer. Pada periode tersebut, Pemerintah Republik Indonesia mendirikan kamp-kamp konsentrasi di Timor Timur dengan tujuan untuk mematahkan perlawanan rakyat, dan mengindoktrinasi mereka. Menurut Associated Press, terdapat kurang lebih 150 kamp di Timor Timur yang menampung masyarakat dan memberi jatah makan yang sangat terbatas. Dalam situasi demikian banyak orang yang meninggal karena kelaparan dan malnutrisi.¹⁰

Meskipun Pemerintah RI menganggap integrasi Timor Timur bersifat final namun di forum internasional masalah Timor Timur masih tercantum dalam agenda PBB, sehingga upaya diplomasi Indonesia selama 23 tahun terakhir sangat

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Sejarah Timor Timur Sejak 1974, lihat <http://www.solidamor.org/content/sejarah.htm>. diakses pada 10 Desember pukul 19:26.

dibebani dengan upaya untuk menghapuskan Masalah Timor Timur sebagai salah satu mata acara dalam agenda PBB. Pada awal Juni 1998, Pemerintah Indonesia dibawah Presiden B.J. Habibie telah mengajukan gagasan untuk menerapkan suatu status khusus dengan otonomi luas di Timor Timur sebagai suatu formula penyelesaian akhir, menyeluruh dan adil terhadap masalah Timor Timur. Kebijakan Pemerintah ini selanjutnya dikenal sebagai Opsi Kesatu. Pada tanggal 27 Januari 1999, Pemerintah Republik Indonesia mengumumkan alternatif penyelesaian kedua (Opsi Kedua), yaitu mengadakan jajak pendapat (referendum), yakni apabila mayoritas rakyat Timor Timur akhirnya menolak otonomi luas setelah mengalami suatu kebersamaan sejarah dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada tanggal 11 Juni 1999 Dewan Keamanan PBB telah menerima secara bulat Resolusi 1246 Tahun 1999, yang memberikan mandat kepada Sekjen PBB untuk menggelar misi PBB di Timor Timur *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET) untuk melaksanakan penentuan pendapat itu. Penentuan pendapat tersebut telah dilaksanakan pada tanggal 30 Agustus 1999. Pihak PBB telah mengumumkan hasil penentuan pendapat itu pada tanggal 4 September 1999, yakni 78,5% menolak dan 21,5% menerima, dan dengan demikian mayoritas rakyat Timor Timur menolak tawaran otonomi luas bagi Timor Timur. Melihat kenyataan ini Pemerintah Indonesia telah menyatakan menerima dan menghormati hasil penentuan pendapat tersebut karena sudah merupakan pilihan yang demokratis yang datang dari hati nurani mayoritas rakyat Timor Timur.

Sejak hasil jajak pendapat diumumkan dengan kemenangan di pihak kelompok pro-kemerdekaan, maka pihak yang merasa terdesak, segera

mengerahkan segala kekuatan, bentrokan berdarah dengan pihak pro-otonomi tidak terhindarkan. Sampai pertengahan bulan September 1999, ribuan penduduk mengungsi ke daerah pegunungan di Propinsi Timor Leste. Pada periode yang sama, mereka yang mengungsi ke wilayah Indonesia hampir mencapai 150.000 orang. Lebih dari 40.000 orang diantaranya mengungsi lewat darat menyeberang perbatasan, menuju ke daerah Kabupaten Belu. Jumlah itu hampir sama dengan pengungsi di daerah perbatasan, ketika di daerah bekas jajahan Portugis itu dilanda "Perang Saudara" di tahun 1975.¹¹

Selain banyak orang yang meninggal dunia banyak pula terjadi pengungsian baik pengungsi anak-anak maupun pengungsi dewasa. Menurut Menteri Sosial Bachtiar Chamsjah ketika itu, menyusul konflik yang terjadi di Timor Timur pada tahun 1999, banyak anak yang menjadi pengungsi terpisah dari orang tua mereka. Selama beberapa tahun mereka ditangani oleh *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dan dititipkan di sejumlah panti sosial, baik di Kupang, Surabaya, dan Makasar¹². Berdasarkan laporan statistik UNHCR terkait kasus Timor Timur tercatat 1.009 kasus pengungsi anak yang masih dalam proses. Sedangkan 4.323 kasus lainnya telah ditangani oleh UNHCR sejak Desember 1999. Dari jumlah itu 2.131 anak telah bersatu dengan orangtuanya dan 1.373 kasus yang ditutup karena alasan lain (misalnya anak telah berintegrasi secara lokal) dan masih terdapat 107 anak yang belum dapat diselesaikan.¹³

Pada bulan Mei 2002 Timor Leste berdirilah *Negara Republica Democratia de Timor Leste*, yang resmi menjadi negara anggota PBB. Berdirinya negara baru

¹¹ Majalah Angkasa, Oktober 1999, www.angkasa/rubrikmiliter.htm. Diakses pada 10 Desember 2011 pukul 19:30.

¹² Ati Kusriyati, *Op.Cit.* hlm. 127.

¹³ Ibid.

Timor Leste didasarkan atas hak *self-determination*. Interpretasinya, mereka telah menentukan politiknya secara bebas, termasuk kesadaran dan pengetahuan akan perubahan status kewarganegaraan. Hak ini sepatutnya dihormati karena semua bangsa mempunyai hak untuk menentukan nasib dan status politiknya sendiri.¹⁴

Terlepasnya Timor Timur dari wilayah Republik Indonesia dan kemudian membentuk negara baru (Timor Leste), melahirkan berbagai masalah baru. Masalah utamanya adalah adanya dua pendapat yang saling bertentangan antara Indonesia dan negara-negara luar. Indonesia menganggap Timor Timur adalah wilayah yang sebelumnya telah resmi menjadi bagian wilayah Indonesia pada tahun 1976. Karena itu, ketika Timor Timur kemudian memisahkan diri dari Indonesia pada tahun 1999, maka telah terjadi suksesi negara pada waktu itu.

Pandangan kedua dari negara-negara lain, termasuk PBB, yang menganggap peristiwa tahun 1976 tersebut adalah tindakan pendudukan dengan kekerasan terhadap wilayah Timor Timur. Karena itu, ketika Timor Timur lepas dari wilayah Indonesia, yang terjadi bukanlah suksesi negara, tetapi “pengembalian kedaulatan”¹⁵.

Terlepas apakah telah terjadi suksesi negara atau tidak, masalah mengenai status kewarganegaraan penduduk yang berada di wilayah Timor Timur (Timor Leste) ternyata kemudian menjadi masalah kedua negara. Dari fakta ini, menurut penulis, suksesi negara telah terjadi. Wilayah Timor Timur sebelumnya adalah wilayah pendudukan (Portugis sebelum diambil alih Indonesia), bukan wilayah merdeka. Karena itu dengan lepasnya Timor Timur dari Indonesia pada tahun

¹⁴ Sumaryo Suryo Kusumo, *Hak Penentuan Nasib Sendiri Suatu Bangsa dalam Kerangka Fungsi Hukum di dalam Hubungan Antar Bangsa*. Jakarta: Prenhallindo, 2002, hlm. 15.

¹⁵ Boer Mauna, *Hukum Internasional : Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Alumni, Bandung, 2005, hlm. 48.

1999, telah terjadi pemisahan wilayah dan kemudian telah lahirnya suatu negara baru. Artinya, telah terjadi suatu proses suksesi negara¹⁶.

Kenyataan ini tampaknya sangat sederhana tapi amat penting dalam pemahaman kehidupan internasional dan hubungan bilateral Negara Republik Indonesia dengan Negara Timor Leste. Penentuan status kewarganegaraan ini harus jelas mengingat hak dan kewajiban negara terhadap warga negara pada hakekatnya ditentukan oleh hukum di wilayah negara tersebut dan kewarganegaraan orang yang bersangkutan.

Kemerdekaan Republik Demokratika Timor Leste (RDTL) atau Timor Timur (Timtim) yang dulunya adalah bekas provinsi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) telah berdampak terhadap status kewarganegaraan dari penduduknya, khususnya dalam kaitannya sebagai bekas provinsi Indonesia. Hal yang menarik adalah tentang pilihan pengungsi Timor-Timur menjadi WNI (Warga Negara Indonesia), mengingat Timor Leste menganut sistem kewarganegaraan ganda.

Kedudukan individu sebagai subyek hukum internasional, kini semakin mantap dengan bertambahnya perjanjian internasional yang menetapkan kewajiban individu tersebut, meskipun hanya dalam artian sempit, yaitu menyangkut hak dan kewajiban hukum internasional material.¹⁷ Hak dan kewajiban individu dalam perjanjian internasional (material) banyak dikaitkan dengan kewarganegaraan, karena status kewarganegaraan yang jelas akan memudahkan peradilan internasional dalam memecahkan permasalahan yang

¹⁶ Huala Adolf. *Beberapa Masalah Suksesi Negara Dalam Kasus Timor Timur*. Artikel. diakses melalui <http://www.digilip.respiratory-usu>. tanggal 15 April 2011.

¹⁷F. Sugeng Istanto, *Hukum Internasional*, Penerbit Universitas Atmajaya Yogyakarta, Yogyakarta, 1994, hlm. 144.

timbul, terutama masalah hukum yang berlaku baginya karena ada hubungan-hubungan tertentu yang tidak dimiliki individu tanpa kewarganegaraan seperti perlindungan diplomatik di luar negeri, maupun mengenai tanggung jawab negara apabila individu melakukan tindak kejahatan di luar negeri, dan lain-lain.

Bertolak dari uraian di atas, penulis tertarik untuk menelaah lebih mendalam tentang status kewarganegaraan penduduk Timor Timur pasca kemerdekaan Timor Leste, kedalam bentuk skripsi yang berjudul: "Akibat Hukum Kemerdekaan Timor Leste Terhadap Status Kewarganegaraan Penduduk Timor Timur".

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana status warganegara Indonesia yang berada di Timor Timur pasca kemerdekaan Timor Leste ?
2. Bagaimana status penduduk Timor Timur yang berada di Indonesia pasca kemerdekaan Timor Leste ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis status warganegara Indonesia yang berada di Timor Timur pasca kemerdekaan Timor Leste.
2. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis status penduduk Timor Timur di Indonesia pasca kemerdekaan Timor Leste menurut Hukum Nasional dan Hukum Internasional.

D. Kegunaan Penelitian

Penulisan skripsi ini diharapkan akan diperoleh manfaat praktis dan teoritis sebagai berikut:

1. Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak sebagai berikut:
 - a. Sebagai pembaca, khususnya para pembaca yang berminat dalam mengembangkan studi serupa lebih lanjut.
 - b. Pemerintah Republik Indonesia. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai masukan dan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Republik Indonesia, dan pihak-pihak yang terkait dengan penetapan kebijakan penanganan status kewarganegaraan.
 - c. Bagi masyarakat. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat, khususnya mahasiswa yang melakukan penelitian berkaitan dengan status kewarganegaraan yang berasal dari pemisahan kedaulatan negara.
2. Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan akan bermanfaat sebagai berikut:
 - a. Memberikan masukan (*input*) bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam penetapan status kewarganegaraan penduduk Timor Timur.
 - b. Sebagai informasi bagi para peneliti dan praktisi Hukum Internasional yang tertarik untuk melakukan penelitian tentang substansi yang sama dengan sudut pandang yang lain.

E. Sistematika Penulisan

Guna memudahkan dalam menelaah suatu kajian ilmiah, maka skripsi ini disusun kedalam 5 (lima) bab dan beberapa sub bab, dengan sistematika sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, memuat uraian tentang latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan sistematika penulisannya.

Bab II Tinjauan Pustaka, berisikan uraian mengenai konsepsi negara menurut hukum internasional, suksesi negara termasuk didalamnya pengertian suksesi negara, suksesi negara dan status individu, suksesi negara dan barang-barang dan hutang publik, suksesi negara dan orde yuridis internasional, serta status kewarganegaraan menurut hukum internasional dan hukum nasional termasuk didalamnya mengenai asas-asas kewarganegaraan.

Bab III Metodologi Penelitian, menjelaskan tentang jenis dan tipe penelitian, pendekatan penelitian, data dan sumber data, pengumpulan dan pengolahan data, serta analisis data.

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan, mendeskripsikan tentang akibat hukum kemerdekaan Timor Leste terhadap status kewarganegaraan, status warganegara Indonesia yang berada di Timor-Timur pasca kemerdekaan Timor Leste, serta analisis dan pembahasan mengenai status penduduk Timor Timur yang berada di Indonesia pasca kemerdekaan Timor Leste.

Bab V Kesimpulan dan Saran, berisi tentang kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan pada yang telah dilakukan pada bab sebelumnya, selanjutnya diberikan beberapa saran dan masukan bagi para pihak terkait.