

BAB IV

PERKEMBANGAN KAUM BIDOON DI KUWAIT

4. 1. Sejarah Pembentukan Negara Kuwait dan Konstruksi Kewarganegaraan

Sebelum Kuwait memperoleh kemerdekaan pada tahun 1961, wilayah tersebut merupakan bagian dari jaringan sosial dan ekonomi masyarakat Arab Teluk yang ditandai oleh mobilitas tinggi kelompok-kelompok suku nomaden (Beaugrand, 2017; Longva, 1997). Identitas masyarakat pada masa itu lebih banyak ditentukan oleh afiliasi kesukuan, hubungan patronase, dan loyalitas terhadap komunitas daripada batas-batas negara modern (Crystal, 1995). Masyarakat di kawasan Teluk Arab hidup dalam struktur tribal yang fleksibel sehingga perpindahan antarwilayah seperti Kuwait, Irak Selatan, dan Najd merupakan hal yang umum terjadi (Alshalfan, 2020). Dalam konteks tersebut, konsep kewarganegaraan modern belum menjadi identitas utama masyarakat Arab Teluk (Beaugrand, 2017).

Wilayah Kuwait mulai berkembang sebagai pusat perdagangan maritim pada abad ke-18 (Slot, 1991). Letaknya yang strategis di pesisir Teluk Arab menjadikan Kuwait sebagai jalur perdagangan penting antara India, Basra, dan Semenanjung Arab (Crystal, 1995).

Gambar 4.1. Peta Negara Kuwait dan Kawasan Teluk Arab



Sumber: Brittanica (n.d.)

Keluarga Al-Sabah yang berasal dari konfederasi Bani Utub kemudian membangun kekuasaan politik di wilayah tersebut dan menjadi fondasi pemerintahan Kuwait modern (Anscombe, 1997). Selain menjadi pusat perdagangan, Kuwait juga menjadi tempat bertemunya berbagai kelompok masyarakat Arab dari kawasan Najd, Irak Selatan, dan suku-suku Badui di wilayah gurun Arab (Longva, 1997). Dalam perkembangan sosialnya, masyarakat Kuwait terbagi menjadi kelompok *hadhar* atau masyarakat urban yang tinggal di kawasan kota pelabuhan dan kelompok *badu* atau Badui yang hidup secara nomaden di wilayah gurun (Al-Nakib, 2016). Kelompok *hadhar* umumnya lebih mudah terintegrasi ke dalam sistem perdagangan dan administrasi karena memiliki tempat tinggal tetap di wilayah perkotaan (Longva, 1997). Sebaliknya, kelompok Badui memiliki pola hidup berpindah-pindah mengikuti sumber air dan jalur penggembalaan (Beaugrand, 2017). Mobilitas tinggi tersebut menyebabkan sebagian komunitas Badui tidak memiliki dokumen administratif tetap ataupun catatan sipil yang terorganisasi (Human Rights Watch, 2011). Kondisi inilah yang kemudian menjadi salah satu faktor penting dalam munculnya persoalan kewarganegaraan di Kuwait modern (Blitz, 2014). Claire Beaugrand menjelaskan bahwa pembentukan negara modern di Kuwait pada akhirnya menciptakan batas baru antara kelompok yang diakui sebagai warga negara dan kelompok yang dianggap berada di luar sistem administrasi negara (Beaugrand, 2017).

Gambar 4.2. Potret Kelompok Badui di Semenanjung Arab



Sumber: Britannica (n.d.)

Pada awal abad ke-20, Kuwait mulai berada di bawah pengaruh Inggris melalui perjanjian protektorat yang ditandatangani pada tahun 1899 (Slot, 1991). Meskipun Kuwait tetap dipimpin oleh keluarga Al-Sabah, Inggris memiliki pengaruh besar terhadap hubungan luar negeri dan keamanan Kuwait (Crystal, 1995). Dalam periode tersebut, konsep negara-bangsa modern mulai diperkenalkan secara perlahan melalui sistem administrasi yang lebih terpusat (Alshalfan, 2020). Namun demikian, identitas masyarakat Kuwait masih tetap didominasi oleh hubungan tribal dan loyalitas kesukuan dibanding identitas nasional formal (Longva, 2000). Perubahan besar mulai terjadi setelah ditemukannya minyak bumi dalam jumlah besar pada pertengahan abad ke-20 (Herb, 1999). Pendapatan minyak memungkinkan pemerintah Kuwait membangun sistem negara kesejahteraan (*welfare state*) yang menyediakan pendidikan gratis, layanan kesehatan, pekerjaan sektor publik, subsidi, dan berbagai fasilitas sosial bagi warga negara (Crystal, 1995). Dalam sistem seperti ini, status kewarganegaraan menjadi sangat penting karena menentukan akses terhadap distribusi kesejahteraan negara (Longva, 1997). Oleh sebab itu, pemerintah Kuwait mulai membangun sistem administrasi kewarganegaraan yang lebih ketat untuk menentukan siapa yang berhak memperoleh manfaat ekonomi negara (Beaugrand, 2017).

Salah satu regulasi paling penting dalam proses tersebut adalah *Kuwait Nationality Law No. 15 of 1959* (Refworld, 2023). Undang-undang ini menetapkan prinsip *jus sanguinis* atau garis keturunan ayah sebagai dasar utama kewarganegaraan Kuwait (Human Rights Watch, 2011). Dalam sistem tersebut, seseorang hanya dapat memperoleh kewarganegaraan apabila memiliki hubungan darah dengan ayah yang diakui sebagai warga negara Kuwait dan mampu membuktikannya melalui dokumen administratif resmi (Blitz, 2011). Sistem ini secara tidak langsung menciptakan eksklusivitas kewarganegaraan karena hanya kelompok tertentu yang dapat memenuhi syarat administrasi negara modern (Beaugrand, 2017).

Dalam praktiknya, penerapan sistem kewarganegaraan tersebut menimbulkan berbagai persoalan administratif (Human Rights Watch, 2011). Banyak komunitas Badui dan kelompok nomaden tidak memiliki tradisi pencatatan sipil modern sehingga gagal membuktikan status kewarganegaraan mereka secara

administratif. Sebagian masyarakat yang sebenarnya telah lama tinggal di wilayah Kuwait tidak tercatat dalam sensus awal negara karena mobilitas tinggi ataupun kurangnya pemahaman mengenai pentingnya registrasi kewarganegaraan (Beaugrand, 2017). Akibatnya, mereka tidak memperoleh pengakuan resmi sebagai warga negara Kuwait meskipun memiliki hubungan historis yang kuat dengan wilayah tersebut (Blitz, 2014).

Menurut *Human Rights Watch*, hingga dekade 1980-an sebagian besar kelompok yang kemudian dikenal sebagai Bidoon masih diperlakukan sebagai bagian dari masyarakat Kuwait (Human Rights Watch, 2011). Mereka bekerja di sektor militer, kepolisian, dan berbagai institusi negara lainnya (Beaugrand, 2017). Bahkan, dalam statistik resmi pemerintah Kuwait sebelum tahun 1988, populasi Bidoon masih sering dimasukkan ke dalam kategori penduduk Kuwait (Longva, 1997). Namun, ketika negara mulai memperketat sistem administrasi kewarganegaraan, kelompok-kelompok yang tidak mampu membuktikan dokumen resmi mulai dikategorikan sebagai non-warga negara (Blitz, 2011).

Dalam konteks sosial-politik, pembentukan identitas kewarganegaraan Kuwait juga membentuk hierarki sosial baru dalam masyarakat (Crystal, 1995). Negara membedakan antara “original Kuwaitis”, kelompok naturalisasi, pekerja asing, dan kelompok *stateless* seperti Bidoon (Longva, 2000). Hierarki tersebut tidak hanya menentukan status hukum, tetapi juga menentukan akses terhadap hak politik, ekonomi, dan sosial (Beaugrand, 2017). Warga negara penuh memperoleh akses luas terhadap sistem kesejahteraan negara, sedangkan kelompok non-warga negara menghadapi berbagai pembatasan administratif dan sosial (Human Rights Watch, 2011). Beaugrand menyebut bahwa proses pembentukan kewarganegaraan di Kuwait bukan sekadar proses administratif, tetapi juga merupakan proses politik yang menentukan batas identitas nasional Kuwait modern (Beaugrand, 2017).

Selain faktor administrasi, kebijakan kewarganegaraan Kuwait juga dipengaruhi oleh pertimbangan keamanan dan demografi (Herb, 1999). Pemerintah Kuwait berusaha menjaga keseimbangan politik antara kelompok warga negara asli dan populasi migran yang jumlahnya sangat besar akibat perkembangan ekonomi minyak (Crystal, 1995). Dalam konteks tersebut, kewarganegaraan menjadi instrumen politik yang digunakan untuk mempertahankan stabilitas sosial dan

distribusi kesejahteraan negara (Longva, 1997). Oleh karena itu, negara cenderung berhati-hati dalam memberikan naturalisasi kepada kelompok yang dianggap berada di luar struktur kewarganegaraan resmi (Beaugrand, 2017).

Kondisi tersebut kemudian menjadi dasar lahirnya kelompok yang dikenal sebagai Kaum Bidoon atau *bidun jinsiyyah* yang berarti “tanpa kewarganegaraan” (Human Rights Watch, 2011). Sebagian besar kelompok ini berasal dari komunitas tribal nomaden yang gagal memenuhi persyaratan administratif negara modern (Blitz, 2014). Meskipun memiliki hubungan historis dan budaya yang kuat dengan Kuwait, mereka tidak memperoleh pengakuan hukum sebagai warga negara resmi (Beaugrand, 2017). *Human Rights Watch* bahkan menggambarkan kondisi Bidoon sebagai “*citizens without citizenship*” karena mereka hidup di Kuwait selama beberapa generasi tetapi tidak diakui secara formal sebagai warga negara (Human Rights Watch, 2011).

Dengan demikian, sejarah pembentukan negara Kuwait dan konstruksi kewarganegaraan modern menunjukkan bahwa persoalan Bidoon tidak muncul secara tiba-tiba (Beaugrand, 2017). Masalah tersebut merupakan hasil dari transformasi sosial-politik dari masyarakat tribal dan nomaden menuju negara-bangsa modern yang menuntut identitas administratif formal (Longva, 1997). Ketika negara mulai membangun batas kewarganegaraan yang ketat, kelompok-kelompok nomaden yang sebelumnya hidup bebas berpindah wilayah justru menjadi pihak yang paling rentan kehilangan pengakuan hukum dan hak kewarganegaraan (Blitz, 2014).

4. 2. Sejarah dan Konstruksi Status Kaum Bidoon di Kuwait

Pembentukan negara Kuwait modern dan penerapan sistem kewarganegaraan berbasis administrasi formal menjadi titik awal munculnya persoalan *statelessness* di Kuwait (Beaugrand, 2017; Longva, 1997). Transformasi dari masyarakat tribal dan nomaden menuju negara-bangsa modern menyebabkan sebagian kelompok masyarakat yang sebelumnya hidup bebas berpindah wilayah gagal terintegrasi ke dalam sistem kewarganegaraan negara (Blitz, 2014). Dalam konteks tersebut, lahirlah kelompok yang kemudian dikenal sebagai Kaum Bidoon

atau *bidun jinsiyyah* yang secara harfiah berarti “tanpa kewarganegaraan” (Human Rights Watch, 2011).

Kaum Bidoon merupakan salah satu komunitas *stateless* terbesar di kawasan Teluk Arab (Amnesty International, 2018). Sebagian besar kelompok ini berasal dari komunitas suku nomaden Arab yang sebelumnya hidup berpindah-pindah di wilayah Kuwait, Irak Selatan, dan Arab Saudi sebelum terbentuknya batas negara modern (Beaugrand, 2017). Kelompok-kelompok tersebut memiliki hubungan sosial, budaya, dan genealogis yang erat dengan masyarakat Kuwait, namun banyak di antara mereka tidak memiliki dokumen administratif resmi ketika Kuwait mulai menerapkan sistem registrasi kewarganegaraan modern pada pertengahan abad ke-20 (Longva, 2000). Claire Beaugrand menjelaskan bahwa sebagian besar Bidoon sebenarnya memiliki keterikatan historis dan budaya yang kuat dengan Kuwait, tetapi tidak mampu membuktikan status kewarganegaraan mereka melalui mekanisme administratif negara modern (Beaugrand, 2017).

Pada masa awal pembentukan negara Kuwait, Kaum Bidoon belum sepenuhnya diperlakukan sebagai kelompok asing ataupun penduduk ilegal (Crystal, 1995). Hingga dekade 1960-an dan awal 1980-an, banyak anggota Bidoon masih memperoleh akses terhadap pendidikan, layanan kesehatan, dan pekerjaan di sektor publik (Human Rights Watch, 2011). Sebagian besar bahkan bekerja di institusi penting negara seperti militer dan kepolisian Kuwait (Beaugrand, 2017). Dalam laporan *Human Rights Watch* dijelaskan bahwa sebelum tahun 1986, pemerintah Kuwait masih memasukkan sebagian populasi Bidoon ke dalam kategori penduduk Kuwait dan memanfaatkan tenaga mereka dalam pembangunan negara pada masa awal ekonomi minyak berkembang pesat (Human Rights Watch, 2011). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pada fase awal pembangunan negara, status Kaum Bidoon masih berada dalam posisi ambigu (Longva, 1997). Di satu sisi, mereka tidak memiliki pengakuan kewarganegaraan formal, namun di sisi lain mereka tetap dianggap sebagai bagian dari masyarakat Kuwait karena keterlibatan mereka dalam pembangunan negara (Crystal, 1995). Banyak keluarga Bidoon telah tinggal di Kuwait selama beberapa generasi dan memiliki hubungan tribal yang erat dengan masyarakat lokal (Beaugrand, 2017). Oleh sebab itu, persoalan Bidoon pada

awalnya belum dianggap sebagai ancaman politik ataupun keamanan nasional (Herb, 1999).

Situasi mulai berubah secara signifikan pada pertengahan dekade 1980-an ketika pemerintah Kuwait meningkatkan perhatian terhadap isu keamanan nasional akibat dinamika geopolitik kawasan Timur Tengah (Ghabra, 1997). Konflik Iran-Irak, meningkatnya ketegangan regional, dan kekhawatiran terhadap stabilitas internal mendorong pemerintah Kuwait memperketat sistem administrasi kewarganegaraan (Crystal, 1995). Dalam konteks tersebut, negara mulai mengubah cara pandang terhadap kelompok tanpa kewarganegaraan, termasuk Kaum Bidoon (Beaugrand, 2017). Pada tahun 1986, pemerintah Kuwait mulai menggunakan istilah *illegal residents* atau “penduduk ilegal” untuk menyebut Kaum Bidoon (Human Rights Watch, 2011). Perubahan istilah ini memiliki dampak sosial dan politik yang sangat besar karena mengubah posisi Bidoon dari kelompok yang sebelumnya dianggap bagian dari masyarakat Kuwait menjadi kelompok yang diposisikan sebagai masalah administratif dan keamanan negara (Blitz, 2014). Beaugrand menyebut proses ini sebagai *the manufacturing of illegality*, yaitu proses ketika negara secara administratif membentuk kategori “ilegal” terhadap kelompok masyarakat tertentu melalui kebijakan kewarganegaraan dan birokrasi negara (Beaugrand, 2017). Pemerintah Kuwait berpendapat bahwa sebagian anggota Bidoon sebenarnya memiliki kewarganegaraan negara lain, terutama Irak atau Arab Saudi, namun sengaja menyembunyikan identitas mereka agar memperoleh manfaat ekonomi dari sistem kesejahteraan Kuwait (State of Kuwait, 2020). Dalam perspektif pemerintah, isu Bidoon bukan semata persoalan *statelessness*, tetapi juga berkaitan dengan keamanan nasional dan kontrol terhadap distribusi kesejahteraan negara (Herb, 1999). Oleh karena itu, negara menjadi semakin selektif dalam memberikan pengakuan kewarganegaraan kepada kelompok yang dianggap berada di luar struktur administratif resmi (Crystal, 1995).

Namun demikian, berbagai organisasi hak asasi manusia internasional memiliki pandangan berbeda terhadap persoalan tersebut (Amnesty International, 2018). *Human Rights Watch* dan Amnesty International menilai bahwa banyak anggota Bidoon memang memiliki akar historis yang kuat di Kuwait, tetapi gagal memperoleh kewarganegaraan akibat lemahnya sistem registrasi administratif pada

masa awal pembentukan negara (Human Rights Watch, 2011; Amnesty International, 2018). Organisasi-organisasi tersebut juga menilai bahwa kebijakan pemerintah Kuwait telah menciptakan kondisi *statelessness* berkepanjangan bagi ribuan orang yang sebenarnya lahir dan besar di Kuwait (Blitz, 2014). Upayag Teluk 1990 - 1991 menjadi titik balik penting dalam perkembangan status Kaum Bidoon (Ghabra, 1997). Ketika Irak menginvasi Kuwait, muncul tuduhan bahwa sebagian anggota Bidoon mendukung pasukan Irak (Crystal, 1995). Walaupun banyak anggota Bidoon juga ikut mempertahankan Kuwait dan bekerja di institusi militer negara, stigma politik terhadap komunitas tersebut semakin menguat setelah upayag berakhir (Human Rights Watch, 2011). Pemerintah Kuwait kemudian memperketat berbagai pembatasan administratif terhadap Kaum Bidoon sebagai bagian dari kebijakan keamanan nasional (Beaugrand, 2017).

Pasca Upayag Teluk, Kaum Bidoon mulai kehilangan berbagai hak sosial dan ekonomi yang sebelumnya masih dapat mereka akses (Amnesty International, 2018). Mereka menghadapi kesulitan memperoleh dokumen sipil seperti akta kelahiran, akta nikah, dan dokumen identitas resmi (Human Rights Watch, 2011). Selain itu, akses terhadap pendidikan gratis, layanan kesehatan, dan pekerjaan sektor publik juga semakin dibatasi (Blitz, 2014). Dalam banyak kasus, keterbatasan dokumen identitas membuat anggota Bidoon tidak dapat melanjutkan pendidikan ataupun memperoleh pekerjaan formal (Refugees International, 2011). Untuk mengelola persoalan tersebut, pemerintah Kuwait kemudian membentuk *Central Agency for Remedying Illegal Residents' Status* (CARIRS) (State of Kuwait, 2020). Lembaga ini bertugas melakukan verifikasi identitas dan menentukan kemungkinan naturalisasi bagi sebagian anggota Bidoon (Beaugrand, 2017). Akan tetapi, berbagai organisasi HAM internasional menilai bahwa proses tersebut berjalan lambat dan tidak transparan (Amnesty International, 2018). Sebagian besar Kaum Bidoon tetap hidup dalam kondisi tanpa kewarganegaraan meskipun telah tinggal di Kuwait selama beberapa generasi (Human Rights Watch, 2011).

Dalam perkembangan selanjutnya, status kewarganegaraan Kaum Bidoon tidak dapat dipahami sebagai satu kategori yang seragam. Pemerintah Kuwait secara konsisten menggunakan istilah *illegal residents* untuk merujuk kepada

komunitas tersebut dan menyatakan bahwa sebagian anggota Bidoon diduga memiliki, atau menyembunyikan, hubungan kewarganegaraan dengan negara lain. Atas dasar itu, pemerintah menempatkan penyelesaian isu Bidoon dalam kerangka verifikasi identitas, pemeriksaan dokumen, dan penentuan status administratif melalui CARIRS. Dalam narasi pemerintah, persoalan Bidoon tidak diposisikan sebagai pengakuan otomatis atas kelompok tanpa kewarganegaraan, melainkan sebagai persoalan yang memerlukan pembuktian status individual sesuai dengan mekanisme hukum dan administrasi Kuwait (UK Home Office, 2024).

Di sisi lain, UNHCR, organisasi hak asasi manusia, dan organisasi yang bergerak dalam isu statelessness menekankan bahwa banyak anggota komunitas Bidoon berada dalam kondisi tidak memperoleh pengakuan kewarganegaraan yang efektif. Penilaian tersebut didasarkan pada keterbatasan akses terhadap dokumen sipil, kesulitan memperoleh atau memperbarui identitas resmi, hambatan terhadap pendidikan, layanan kesehatan, pekerjaan formal, dan perlindungan hukum. Dalam kerangka ini, Bidoon dipahami sebagai populasi yang mengalami statelessness atau ketidakpastian status kewarganegaraan, meskipun klaim mengenai kemungkinan kewarganegaraan lain tetap menjadi bagian dari perdebatan antara pemerintah Kuwait dan aktor internasional (Amnesty International, 2023; RiMAP-UNHCR, 2024; UK Home Office, 2024). Berdasarkan perbedaan tersebut, penelitian ini tidak menyimpulkan bahwa seluruh Kaum Bidoon secara otomatis berada dalam kategori *de jure statelessness*. Kategori tersebut hanya relevan apabila terdapat bukti bahwa seseorang tidak dianggap sebagai warga negara oleh negara mana pun berdasarkan hukum yang berlaku. Sementara itu, kondisi *de facto statelessness* dapat digunakan untuk memahami individu yang secara formal diklaim memiliki hubungan kewarganegaraan dengan negara tertentu, tetapi dalam praktik tidak memperoleh pengakuan maupun perlindungan kewarganegaraan yang efektif. Selain kedua kategori tersebut, penelitian ini juga menggunakan perspektif statelessness struktural untuk menjelaskan bagaimana prosedur administrasi, verifikasi identitas, dan pembatasan dokumen dapat mempertahankan ketidakpastian status serta kerentanan hak bagi banyak kaum Bidoon.

Persoalan status kewarganegaraan yang dialami banyak anggota komunitas Bidoon tidak berhenti pada proses historis pembentukan kategori mereka sebagai

illegal residents. Hingga periode 2020 - 2024, konstruksi status Bidoon sebagai *illegal residents* masih menjadi dasar hubungan antara negara Kuwait dan komunitas tersebut (UK Home Office, 2024). Dengan kata lain, status hukum yang terbentuk sejak dekade 1980-an tidak hanya menjadi bagian dari sejarah, tetapi terus mempengaruhi kehidupan sosial, ekonomi, dan politik Kaum Bidoon pada masa kontemporer (Beaugrand, 2017). Menurut estimasi UNHCR yang dikutip dalam laporan *UK Home Office*, jumlah Kaum Bidoon di Kuwait pada periode 2023 - 2024 diperkirakan berada pada kisaran 83.000 hingga lebih dari 100.000 jiwa (UK Home Office, 2024). Jumlah tersebut menjadikan komunitas Bidoon sebagai salah satu populasi dengan persoalan statelessness dan ketidakpastian status kewarganegaraan terbesar di kawasan Teluk Arab (Amnesty International, 2023). Meskipun demikian, pemerintah Kuwait masih mengategorikan mereka sebagai *illegal residents* dan bukan sebagai warga negara Kuwait yang sah (UK Home Office, 2024). Kondisi ini menunjukkan bahwa persoalan Bidoon tidak lagi hanya berkaitan dengan kegagalan registrasi kewarganegaraan pada masa lalu, tetapi telah berkembang menjadi persoalan *statelessness* yang bersifat struktural dan berlangsung lintas generasi (Blitz, 2014). Pembahasan mengenai *review card*, dokumen sipil, pendidikan, dan pekerjaan dalam bagian ini tidak dimaksudkan untuk menjelaskan kebijakan negara secara rinci, melainkan untuk menunjukkan bagaimana status Bidoon sebagai kelompok stateless berdampak langsung terhadap kehidupan sosial mereka. Instrumen administratif seperti *review card* dan *security card* memperlihatkan bahwa status hukum Bidoon tidak hanya menentukan posisi mereka di hadapan negara, tetapi juga menentukan akses mereka terhadap pendidikan, pekerjaan, layanan kesehatan, dan pengakuan identitas sipil.

Dalam praktiknya, status sebagai *illegal residents* berdampak langsung terhadap kemampuan Kaum Bidoon untuk memperoleh pengakuan hukum dan identitas administratif. Pemerintah Kuwait menggunakan sistem *review card* atau *security card* yang diterbitkan oleh *Central Agency for Remediating Illegal Residents' Status* (CARIRS) sebagai instrumen utama untuk mengidentifikasi anggota komunitas Bidoon (UK Home Office, 2024). Kepemilikan kartu tersebut menjadi syarat untuk mengakses berbagai layanan publik, termasuk pendidikan, layanan kesehatan, dokumen sipil, dan dokumen perjalanan (European Union

External Action Service, 2023). Namun, berbagai organisasi hak asasi manusia mencatat bahwa proses perpanjangan kartu tersebut sering kali berlangsung secara tidak transparan sehingga menciptakan ketidakpastian hukum bagi banyak keluarga Bidoon (Amnesty International, 2023). Keterbatasan akses terhadap dokumen administratif tersebut memperlihatkan bahwa status stateless tidak hanya merupakan kategori hukum, tetapi juga memengaruhi berbagai aspek kehidupan sehari-hari. Banyak anggota komunitas Bidoon mengalami kesulitan memperoleh akta kelahiran, akta nikah, ataupun dokumen identitas lainnya yang dibutuhkan untuk mengakses layanan publik (European Network on Statelessness & Institute on Statelessness and Inclusion, 2019). Akibatnya, persoalan kewarganegaraan yang awalnya bersifat administratif berkembang menjadi bentuk eksklusi sosial yang memengaruhi hubungan individu dengan negara (Beaugrand, 2017).

Dampak lain dari konstruksi status Bidoon dapat dilihat dalam bidang pendidikan. Berbagai laporan menunjukkan bahwa anak-anak dari keluarga Bidoon masih menghadapi hambatan administratif dalam memperoleh akses pendidikan secara penuh karena keterbatasan dokumen identitas yang mereka miliki (Alkhayat & Alanezi, 2024). Penelitian yang dilakukan oleh Alkhayat dan Alanezi menunjukkan bahwa sebagian masyarakat Kuwait sendiri memandang pembatasan akses pendidikan terhadap komunitas Bidoon sebagai bentuk ketidakadilan sosial yang bertentangan dengan prinsip kesetaraan hak (Alkhayat & Alanezi, 2024). Situasi ini menunjukkan bahwa dampak *statelessness* tidak hanya dirasakan oleh generasi pertama Bidoon, tetapi juga diwariskan kepada generasi berikutnya. Selain pendidikan, status tanpa kewarganegaraan juga memengaruhi kondisi ekonomi komunitas Bidoon. Karena tidak memiliki akses yang sama terhadap pekerjaan sektor publik dan berbagai bentuk perlindungan sosial yang diberikan kepada warga negara Kuwait, sebagian besar anggota Bidoon bekerja di sektor informal atau pekerjaan berupah rendah (UK Home Office, 2024). Kondisi tersebut menyebabkan banyak keluarga Bidoon berada dalam posisi ekonomi yang rentan dan menghadapi keterbatasan mobilitas sosial dibandingkan warga negara Kuwait (Amnesty International, 2023).

Berbagai organisasi internasional menilai bahwa kondisi tersebut menunjukkan bagaimana status stateless dapat menciptakan bentuk marginalisasi

yang bersifat multidimensional. Persoalan yang dihadapi Kaum Bidoon tidak hanya berkaitan dengan absennya kewarganegaraan formal, tetapi juga mencakup keterbatasan akses terhadap pendidikan, pekerjaan, layanan publik, dan perlindungan hukum (Human Rights Watch, 2011). Dengan demikian, konstruksi status Bidoon sebagai kelompok tanpa kewarganegaraan telah berkembang menjadi struktur sosial yang memengaruhi hampir seluruh aspek kehidupan komunitas tersebut (Beaugrand, 2017). Hingga periode 2020 - 2024, belum terdapat penyelesaian komprehensif yang mampu mengakhiri kondisi *statelessness* yang dialami Kaum Bidoon (UK Home Office, 2024). Meskipun pemerintah Kuwait telah membentuk berbagai mekanisme administratif untuk melakukan verifikasi identitas, sebagian besar anggota komunitas Bidoon tetap berada di luar struktur kewarganegaraan resmi negara (Amnesty International, 2023). Kondisi ini menunjukkan bahwa konstruksi status Bidoon yang terbentuk sejak masa awal pembentukan negara Kuwait modern masih terus bertahan hingga saat ini dan menjadi salah satu persoalan *statelessness* paling kompleks di kawasan Timur Tengah (Blitz, 2014).

Keberadaan *Article 17 Passport* juga menunjukkan bahwa sebagian Bidoon hanya memperoleh dokumen administratif sementara, bukan pengakuan kewarganegaraan penuh. Dengan demikian, dokumen tersebut memperkuat posisi Bidoon sebagai kelompok yang tetap berada dalam ketidakpastian status hukum, meskipun mereka memiliki kebutuhan mobilitas, pendidikan, pengobatan, dan perjalanan internasional (Refworld, 2023; Amnesty International, 2018). Meskipun dokumen tersebut memungkinkan perjalanan ke luar negeri untuk kebutuhan tertentu seperti pendidikan atau pengobatan, status tersebut tidak memberikan pengakuan kewarganegaraan penuh (Blitz, 2014). Dengan demikian, keberadaan *Article 17 Passport* lebih berfungsi sebagai solusi administratif sementara daripada penyelesaian permanen terhadap persoalan *statelessness* (Amnesty International, 2018). Dalam perspektif studi hubungan internasional dan hak asasi manusia, konstruksi status Kaum Bidoon menunjukkan bagaimana negara modern menggunakan sistem administrasi kewarganegaraan sebagai instrumen politik dan keamanan (Beaugrand, 2017). Identitas nasional tidak hanya dibentuk melalui hubungan budaya atau sejarah, tetapi juga melalui kemampuan individu

memenuhi persyaratan administratif negara (Longva, 2000). Ketika negara menetapkan batas kewarganegaraan yang eksklusif, kelompok-kelompok nomaden yang sebelumnya hidup dalam sistem sosial tradisional menjadi pihak yang paling rentan kehilangan pengakuan hukum dan hak-hak sipil mereka (Blitz, 2014).

Dengan demikian, sejarah dan konstruksi status Kaum Bidoon tidak dapat dipahami hanya sebagai persoalan administratif semata (Beaugrand, 2017). Masalah tersebut merupakan hasil dari transformasi sosial-politik Kuwait modern, dinamika keamanan kawasan Teluk, serta proses pembentukan identitas nasional yang semakin eksklusif sejak perkembangan negara kesejahteraan berbasis minyak (Crystal, 1995; Herb, 1999). Persoalan Bidoon pada akhirnya memperlihatkan bagaimana konsep kewarganegaraan modern dapat menghasilkan kelompok masyarakat yang secara historis memiliki hubungan kuat dengan suatu negara, namun tetap berada di luar batas legal kewarganegaraan negara tersebut (Human Rights Watch, 2011).

4. 3. Perubahan Kebijakan Negara Kuwait terhadap Kaum Bidoon

Kaum Bidoon pada awal pembentukan negara Kuwait belum sepenuhnya diperlakukan sebagai kelompok asing ataupun penduduk ilegal. Pada dekade 1960-an hingga awal 1980-an, pemerintah Kuwait masih menerapkan pendekatan yang relatif fleksibel terhadap komunitas tanpa kewarganegaraan tersebut. Banyak anggota Bidoon bekerja di sektor publik, khususnya militer dan kepolisian, serta memperoleh akses terhadap pendidikan, layanan kesehatan, dan berbagai fasilitas negara sebagaimana masyarakat Kuwait lainnya (Human Rights Watch, 1995). Dalam konteks tersebut, status Bidoon masih berada dalam posisi ambigu karena meskipun tidak memiliki kewarganegaraan formal, mereka tetap dianggap sebagai bagian dari masyarakat Kuwait (Beaugrand, 2017). Perubahan kebijakan mulai terjadi pada pertengahan dekade 1980-an ketika dinamika politik dan keamanan kawasan Timur Tengah mengalami peningkatan signifikan. Konflik Iran-Irak yang berlangsung sejak tahun 1980 menimbulkan kekhawatiran terhadap stabilitas keamanan negara-negara Teluk, termasuk Kuwait (Longva, 1997). Dalam situasi tersebut, pemerintah Kuwait mulai memperketat kontrol administratif terhadap kelompok yang tidak memiliki kewarganegaraan resmi sebagai bagian dari

kebijakan keamanan nasional (Beaugrand, 2017). Negara mulai memandang isu kewarganegaraan bukan hanya sebagai persoalan administratif, tetapi juga sebagai instrumen pengendalian politik dan stabilitas domestik (Human Rights Watch, 1995).

Pada tahun 1986, pemerintah Kuwait secara resmi mulai menggunakan istilah *illegal residents* untuk menyebut Kaum Bidoon (Human Rights Watch, 1995). Perubahan istilah tersebut memiliki dampak politik dan sosial yang besar karena mengubah posisi Bidoon dari kelompok yang sebelumnya masih dianggap bagian dari masyarakat Kuwait menjadi kelompok yang dipandang berada di luar struktur legal negara (Beaugrand, 2017). Claire Beaugrand menyebut proses tersebut sebagai *the manufacturing of illegality*, yaitu proses ketika negara membentuk kategori “ilegal” melalui mekanisme birokrasi dan kebijakan kewarganegaraan modern (Beaugrand, 2017). Dengan demikian, perubahan status Bidoon tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga merupakan bentuk konstruksi politik negara terhadap identitas nasional Kuwait modern (Beaugrand, 2017; Longva, 1997).

Dalam perspektif studi hubungan internasional, perubahan kebijakan tersebut menunjukkan proses *securitization* terhadap isu kewarganegaraan dan migrasi (Longva, 1997; Beaugrand, 2017). Pemerintah Kuwait mulai memandang kelompok tanpa kewarganegaraan sebagai potensi ancaman terhadap keamanan nasional dan stabilitas sosial negara (Longva, 1997). Melalui proses ini, negara memiliki legitimasi untuk menerapkan kebijakan administratif yang lebih restriktif terhadap komunitas Bidoon, termasuk pembatasan hak sosial dan ekonomi mereka (Amnesty International, 2023). Dengan kata lain, persoalan Bidoon secara perlahan bergeser dari isu sosial menjadi isu keamanan negara.

Upayag Teluk 1990 - 1991 menjadi titik balik paling penting dalam perubahan kebijakan Kuwait terhadap Kaum Bidoon. Ketika Irak menginvasi Kuwait pada tahun 1990, sebagian masyarakat Kuwait menuduh beberapa anggota Bidoon memiliki hubungan dengan rezim Irak (Human Rights Watch, 1995). Walaupun banyak anggota Bidoon juga ikut mempertahankan Kuwait dan bekerja di institusi militer negara, stigma politik terhadap komunitas tersebut semakin menguat setelah upayag berakhir (Longva, 1997). Pemerintah Kuwait kemudian

memperketat berbagai pembatasan administratif terhadap Bidoon sebagai bagian dari kebijakan keamanan pasca upayag (UK Home Office, 2024). Pasca Upayag Teluk, banyak anggota Bidoon kehilangan pekerjaan di sektor publik dan mengalami kesulitan memperoleh dokumen identitas resmi (Human Rights Watch, 1995). Pemerintah juga mulai membatasi akses mereka terhadap pendidikan gratis, layanan kesehatan, dan kesempatan kerja formal (Amnesty International, 2023). Dalam banyak kasus, anggota Bidoon mengalami kesulitan memperoleh akta kelahiran, akta nikah, dan dokumen perjalanan karena status mereka yang tidak diakui secara resmi oleh negara (European Network on Statelessness & Institute on Statelessness and Inclusion, 2019). Kondisi tersebut menyebabkan banyak keluarga Bidoon hidup dalam ketidakpastian hukum selama beberapa generasi.

Selain faktor keamanan, kebijakan restriktif pemerintah Kuwait terhadap Bidoon juga dipengaruhi oleh sistem negara kesejahteraan berbasis minyak (*rentier welfare state*) yang berkembang di Kuwait (Longva, 1997). Dalam sistem tersebut, kewarganegaraan memiliki nilai ekonomi yang sangat tinggi karena menentukan akses terhadap subsidi negara, pendidikan gratis, layanan kesehatan, perumahan, dan pekerjaan sektor publik (Beaugrand, 2017). Oleh sebab itu, pemerintah Kuwait cenderung berhati-hati dalam memberikan naturalisasi kepada kelompok besar seperti Bidoon karena dikhawatirkan dapat meningkatkan beban distribusi kesejahteraan negara (UK Home Office, 2024).

Dalam konteks ini, kewarganegaraan tidak hanya berfungsi sebagai identitas hukum, tetapi juga sebagai instrumen distribusi sumber daya ekonomi negara (Longva, 1997; Crystal, 1995; Herb, 1999). Untuk mengelola persoalan tersebut, pemerintah Kuwait kemudian membentuk *Central Agency for Remedying Illegal Residents' Status* (CARIRS) pada tahun 2010 (UK Home Office, 2024). Lembaga ini bertugas melakukan verifikasi identitas, pengumpulan data administratif, serta mengevaluasi kemungkinan naturalisasi bagi sebagian anggota Bidoon (European Network on Statelessness & Institute on Statelessness and Inclusion, 2019). Pemerintah Kuwait menyatakan bahwa lembaga tersebut dibentuk untuk menyelesaikan persoalan administratif komunitas Bidoon secara bertahap dan sesuai mekanisme hukum negara (UK Home Office, 2024). Dalam konteks tersebut, keberadaan CARIRS perlu dipahami sebagai bagian dari pendekatan

administratif pemerintah Kuwait terhadap persoalan Bidoon, bukan sebagai bukti bahwa status kewarganegaraan seluruh anggota komunitas tersebut telah terselesaikan. Pemerintah menempatkan verifikasi identitas, pemeriksaan dokumen, dan evaluasi klaim kewarganegaraan sebagai dasar penyelesaian kasus secara individual. Namun, dari sudut pandang organisasi hak asasi manusia dan organisasi statelessness, efektivitas kebijakan tersebut perlu dinilai berdasarkan hasil yang dapat diamati, seperti kepastian status hukum, akses terhadap dokumen sipil, serta kemampuan individu memperoleh pendidikan, layanan kesehatan, pekerjaan formal, dan perlindungan hukum. Dengan demikian, analisis kebijakan Kuwait dalam penelitian ini tidak hanya melihat keberadaan lembaga atau instrumen administratif, tetapi juga membandingkan tujuan resmi pemerintah dengan konsekuensi yang dilaporkan terhadap kehidupan anggota komunitas Bidoon

Namun demikian, berbagai organisasi hak asasi manusia internasional menilai bahwa proses yang dilakukan CARIRS berjalan lambat dan tidak transparan (Amnesty International, 2023). *Human Rights Watch* menyebut bahwa sebagian besar anggota Bidoon tetap hidup dalam kondisi tanpa kewarganegaraan meskipun telah tinggal di Kuwait selama beberapa generasi (Human Rights Watch, 1995). Selain itu, proses verifikasi identitas sering kali mengharuskan anggota Bidoon mengakui kewarganegaraan negara lain agar dapat memperoleh dokumen administratif tertentu, meskipun banyak di antara mereka menolak klaim tersebut (European Network on Statelessness & Institute on Statelessness and Inclusion, 2019).

Pemerintah Kuwait juga memperkenalkan *Article 17 Passport* sebagai dokumen perjalanan sementara bagi sebagian anggota Bidoon (UK Home Office, 2024). Dokumen tersebut memungkinkan perjalanan internasional untuk keperluan tertentu seperti pendidikan, pengobatan, dan ibadah haji (Amnesty International, 2023). Akan tetapi, *Article 17 Passport* tidak memberikan pengakuan kewarganegaraan penuh sehingga status hukum Kaum Bidoon tetap tidak pasti (Human Rights Watch, 1995). Dengan demikian, kebijakan tersebut lebih berfungsi sebagai solusi administratif sementara dibanding penyelesaian permanen terhadap persoalan *statelessness* di Kuwait. Berbagai organisasi internasional seperti *Human*

Rights Watch dan *Amnesty International* menilai bahwa kebijakan pemerintah Kuwait terhadap Kaum Bidoon telah menciptakan diskriminasi sistemik terhadap kelompok tanpa kewarganegaraan (*Amnesty International*, 2023). Pembatasan akses terhadap pendidikan, kesehatan, pekerjaan formal, dan dokumen sipil dipandang sebagai bentuk marginalisasi sosial yang berlangsung secara struktural (*European Network on Statelessness & Institute on Statelessness and Inclusion*, 2019). Organisasi-organisasi tersebut juga menilai bahwa status *stateless* yang dialami Bidoon menyebabkan mereka rentan mengalami pelanggaran hak asasi manusia dalam kehidupan sehari-hari (*Human Rights Watch*, 1995).

Gambar 4. 3. Kegiatan Demonstrasi Massa dari Bidoon ke Pemerintah Kuwait



Sumber: Human Rights Watch (2019)

Meskipun demikian, pemerintah Kuwait tetap menegaskan bahwa isu kewarganegaraan merupakan bagian dari kedaulatan nasional dan harus diselesaikan melalui mekanisme administratif negara (*UK Home Office*, 2024). Pemerintah juga berpendapat bahwa sebagian anggota Bidoon sebenarnya memiliki kewarganegaraan negara lain, tetapi sengaja menyembunyikannya demi memperoleh manfaat ekonomi dari sistem kesejahteraan Kuwait (*Beaugrand*, 2017). Oleh karena itu, negara tetap mempertahankan kebijakan verifikasi ketat terhadap komunitas Bidoon sebagai bagian dari perlindungan terhadap stabilitas sosial dan ekonomi nasional. Perbedaan posisi tersebut menunjukkan adanya konflik framing dalam memahami status Kaum Bidoon. Pemerintah Kuwait cenderung menempatkan isu Bidoon dalam kerangka keamanan, administrasi, dan

kedaulatan kewarganegaraan, sedangkan organisasi internasional dan NGO hak asasi manusia menempatkan isu tersebut dalam kerangka *statelessness*, diskriminasi, dan perlindungan hak asasi manusia. Konflik framing ini penting karena menentukan bagaimana solusi terhadap persoalan Bidoon dipahami.

Jika dipahami sebagai persoalan keamanan, maka kebijakan verifikasi administratif menjadi dominan. Sebaliknya, jika dipahami sebagai persoalan *statelessness*, maka penyelesaian yang dibutuhkan adalah pengakuan hukum, akses dokumen sipil, perlindungan hak dasar, dan jalur kewarganegaraan yang lebih jelas. Dengan demikian, perubahan kebijakan Kuwait terhadap Kaum Bidoon menunjukkan bahwa persoalan *statelessness* di Kuwait tidak hanya berkaitan dengan administrasi kewarganegaraan, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor keamanan nasional, politik identitas, dan distribusi kesejahteraan negara berbasis minyak. Perubahan status Bidoon dari bagian masyarakat Kuwait menjadi *illegal residents* memperlihatkan bagaimana negara modern menggunakan kebijakan kewarganegaraan sebagai instrumen politik untuk menentukan batas identitas nasional dan akses terhadap sumber daya negara (Beaugrand, 2017; Longva, 2000; Blitz, 2014).