

PENGATURAN TENTANG STATUS HUKUM “ILLEGAL IMMIGRANT” BERDASARKAN HUKUM INTERNASIONAL, HUKUM NASIONAL DAN PENANGANANNYA DI INDONESIA

Oleh :

Desy Churul Aini¹

Abstract

Indonesia constitutes state transit to divide illegal immigrant , asylum and refugee seeker. International protection on refugees is managed in Convention 1951 and Protocols 1967 about status of Refugee. Indonesia until now haven't ratification Convention 1951 and Protocols 1967 about status of Refugee, so no special national law that manages about status of and in the presence asylum seeker and Refugee at Indonesian. Handle on illegal immigrant , asylum and refugee seeker performed by Immigration General directorate as institute of expatriate supervisor that given by authority by Indonesia Government to do collaboration and asks for UNHCR'S help (United Nations High Commissioner for Refugees) and IOM (International Organizations for Migrant). About problem emerging while authority state establishment sentences illegal immigrant this becomes overlap among drd that institute.

Keywords: *Jurisdictional State, illegal immigrant*

A. Pendahuluan

Permasalahan pengungsi telah terjadi selama abad kedua puluh yang diawali dengan adanya Perang Dunia I dan II serta sejak tahun 1945 terdapat 130 pertikaian senjata,² pertikaian-pertikaian tersebut telah membuat perpindahan masal di dunia. Pada masa setelah perang Dunia I, berjuta-juta manusia telah meninggalkan negara asalnya dalam rangka mencari perlindungan dan menjadi pengungsi. Jumlah mereka semakin meningkat drastis selama dan sesudah perang dunia II, ketika berjuta-juta orang dipaksa meninggalkan negaranya, atau dideportasi dan dimukimkan kembali.³

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagai badan yang bertugas untuk menjaga keamanan dunia dan menjunjung tinggi akan Hak Asasi Manusia memberikan perhatian yang sangat besar atas permasalahan tersebut yaitu menjadikan permasalahan pengungsi menjadi salah satu agenda pertama dalam

proses perancangan Piagam PBB untuk melakukan kerjasama internasional dalam memecahkan permasalahan internasional yang bernuansa ekonomi, sosial, budaya dan kemanusiaan serta untuk memajukan dan mendorong penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia dan untuk kebebasan dasar bagi semua orang tanpa perbedaan ras, jenis kelamin, bahasa atau agama.⁴ Salah satu masalah utama pada agenda PBB adalah nasib para pengungsi, orang-orang yang dipindahkan, orang-orang tanpa kewarganegaraan dan orang-orang yang dipulangkan. Melalui sebuah perjalanan panjang konferensi yang digagas oleh PBB pada akhirnya menelurkan konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi. Kedua konvensi inilah yang pada hari ini dijadikan instrumen internasional dalam mengatur berbagai upaya penanganan terhadap pengungsi.

Pasca disahkan konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, dampak setelah perang

¹ Dosen Fakultas Hukum bagian Hukum Internasional Universitas Lampung

² http://konnasham.go.id/portal/file/Lembar_fakta_20_HAM_dan_Pengungsi.pdf

³ UNHCR, *Penanganan dapat membuat seluruh perbedaan*, hal 6

⁴ http://konnasham.go.id/portal/file/Lembar_fakta_20_HAM_dan_Pengungsi.pdf

dunia masih terasa seperti halnya di Amerika Latin, tepatnya pada tahun 1980-an dimana terjadi pertikaian sipil yang menyebabkan eksodus besar-besaran mendekati dua juta orang yang membawa dampak persoalan ekonomi dan sosial bagi negara-negara tujuan. Selain Amerika Latin, hal yang hampir sama pun terjadi di Afrika, dimana telah terjadi perang dan pertikaian yang dimulai sejak tahun 1950-an di dalam negeri Afrika yaitu Liberia dan Cote d'Ivoire (Afrika Barat), Great Lake (Afrika Tengah), Angola (Afrika Selatan) dan Chad/Sudan (Tanjung Afrika),⁵ yang menyebabkan peningkatan jumlah pengungsi di dalam negeri Afrika sendiri yang dikenal sebagai pengungsi di negeri sendiri (IDP/*Internally Displaced*).⁶

Dampak peperangan yang menimbulkan peningkatan pengungsi untuk mencari perlindungan tidak hanya dirasakan di negara-negara Eropa dan Afrika, negara-negara Asia seperti Indonesia turut merasakan dampak adanya pengungsi akibat perang dan pertikaian internal. *History* mencatat Indonesia pernah menjadi negara penampungan *boat people* (manusia perahu) pada tahun 1975 saat terjadinya perang saudara antara Vietnam Selatan dan Vietnam Utara (Vietkong).⁷ Kurang lebih 250 ribu pengungsi mendarat di Pulau Galang, Kepulauan Riau. Indonesia atas dasar kemanusiaan memutuskan untuk bekerjasama dengan *United Nation High Commissioner for Refugee* (UNHCR) membuat penampungan bagi para pengungsi Vietnam yang didanai oleh UNHCR. Selama 18 tahun para pengungsi tersebut bertempat tinggal di Indonesia hingga pada tahun 1996 UNHCR memutuskan untuk memulangkan para pengungsi ke negara asalnya karena dana yang tidak mencukupi untuk membiayai penampungan tersebut, sehingga penampungan tersebut dibubarkan dan ditutup untuk pengungsi.

Peristiwa tersebut tidak sampai di situ saja, setelah pemulangan pengungsi dari Vietnam tersebut, Indonesia saat ini telah menjadi negara transit bagi para *illegal immigrant*, pencari suaka dan pengungsi dengan negara tujuan Australia. Data UNHCR

menunjukkan terdapat 773 pencari suaka dan pengungsi, terdapat 514 *illegal immigrant* berada di Indonesia.⁸ Para imigran gelap, pencari suaka, pengungsi seperti Aljazair, Afganistan, Iran, Cina, Srilanka dan lain-lain telah tersebar luas di wilayah tanah air.

Kedatangan para *illegal immigrant*, pencari suaka dan pengungsi tersebut didorong oleh adanya beberapa faktor yang menyebabkan Indonesia menjadi negara transit yaitu secara geografis Indonesia memiliki letak strategis dengan wilayah berupa kepulauan yang memiliki sejumlah selat atau lintas perairan laut yang dapat dijadikan akses terdekat ke berbagai negara, khususnya Australia. Selain itu, Indonesia telah hidup rukun dengan berbagai macam agama dan budaya yang beraneka ragam serta ekonomi yang sedang berkembang dan kondisi politik yang stabil dan tidak terjadi suatu kemelut. Faktor inilah yang membuat para pengungsi, pencari suaka bahkan imigran gelap memilih Indonesia sebagai negara transit.⁹

Keadaan tersebut secara langsung mempengaruhi tugas dan wewenang imigrasi di Indonesia bahkan dunia, karena masalah tersebut merupakan masalah internasional. Berdasarkan kondisi tersebut, pada kenyataannya Indonesia bukan negara pihak dalam Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, tetapi Indonesia memandang perlu menjalin kerjasama dengan organisasi PBB yaitu UNHCR dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka dengan membuat MOU (*Memorandum of Understanding*) pada tanggal 10 Juni 2005.¹⁰ Indonesia juga bekerjasama dengan organisasi non PBB yaitu IOM (*International Organization for Migrant*) dalam penanganan imigran gelap pada bulan Oktober 2000 dengan penandatanganan Model Kerjasama Regional (MKR).¹¹

Kerjasama yang dilakukan Indonesia dengan UNHCR dan IOM memberikan wewenang kepada Direktorat Jendral (Ditjen) Imigrasi sebagai instansi yang berwenang dalam melakukan pengawasan dan penindakan terhadap orang asing yang masuk ataupun keluar wilayah Indonesia.¹² Direktorat Jendral Imigrasi

⁵ UNHCR, Membantu Pengungsi dan Memperkenalkan UNHCR, hal 12

⁶ Pengungsi di dalam negeri sendiri (IDP) adalah seseorang yang dipaksa menyingkir dari tempat tinggalnya karena konflik, penganiayaan, serbuan dari luar, gangguan ketertiban umum yang serius, atau alasan mirip pengungsi, sehingga terpaksa meninggalkan lingkungan tempat tinggalnya untuk mencari perlindungan di tempat lain yang masih berada di wilayah negara asalnya.

⁷ [http://www.demo.wordpress.com/2006/02/16/kisah-pilu-manusia-perahu-Vietnam/ditampilkan pada tanggal 2 Nov 2008 03:39:26 GMT](http://www.demo.wordpress.com/2006/02/16/kisah-pilu-manusia-perahu-Vietnam/ditampilkan%20pada%20tanggal%202%20Nov%202008%2003:39:26%20GMT)

⁸ Data imigran gelap di Indonesia yang terdata dan berada di bawah pengawasan IOM hingga 30 April 2008.

⁹ <http://www.sievx.com/articles/pspd/20011030perspektifbaru.html> ditampilkan 21 Agustus 2008 04:57:53 GMT.

¹⁰ <http://www.unhcr.or.id/PROGERPORT/LAPORAN1.pdf>

¹¹ MKR adalah suatu kerjasama yang sifatnya resmi antara IOM dan pemerintah RI.

¹² Indonesia, Undang-Undang No.9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, Pasal 1

disini memiliki tugas pokok dalam mengurus masalah lalu lintas orang yang keluar masuk wilayah Indonesia serta pengawasan keberadaan dan kegiatan orang asing selama berada di wilayah Indonesia.¹³ Pokok tugas tersebut diemban dan dijalani oleh Ditjen Imigrasi yang dibantu oleh beberapa Kantor Wilayah (Kanwil) dan Kantor Imigrasi (Kanim) yang tersebar di seluruh Indonesia. Ditjen Imigrasi dalam menjalankan tugasnya berpedoman pada Undang-Undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.

Saat ini Indonesia belum mempunyai undang-undang khusus yang mengatur mengenai pengungsi dan terdapat keterbatasan dalam penanganan pencari suaka, pengungsi dan *illegal immigrant* seperti dana, fasilitas dan lain sebagainya.¹⁴ Adapun kaitannya dengan penanganan masalah pengungsi dan pencari suaka, Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai instansi yang berwenang dalam pengawasan orang asing yang berada di Indonesia, meminta bantuan kepada UNHCR yang memiliki mandat dalam menetapkan pencari suaka menjadi pengungsi. Indonesia juga bekerjasama dan meminta bantuan kepada IOM dalam upaya penanganan imigran baik *illegal* maupun *legal* yang semakin bertambah di Indonesia.

Indonesia tidak mengenal adanya pencari suaka dan pengungsi karena Indonesia bukan negara pihak pada Konvensi 1951, jadi setiap orang asing yang masuk secara ilegal baik *illegal entry* maupun *illegal stay* walaupun mereka mengaku sebagai pencari suaka ataupun pengungsi akan dikategorikan sebagai imigran gelap (*illegal Immigrant*) yang akhirnya ditangkap dan dimasukkan ke rumah detensi (karantina imigrasi).¹⁵ Adapun penetapan status sebagai pengungsi, Ditjen Imigrasi tidak mempunyai kewenangan akan hal tersebut dan menyerahkannya kepada UNHCR sebagai badan internasional yang berwenang dalam hal pengungsi. Ditjen Imigrasi hanya menjalankan tugas dalam melakukan pengungkapan kepada setiap orang asing yang masuk secara *illegal* dan melakukan pelanggaran keimigrasian.

Aktivitas selama di rumah detensi, setiap orang baik *illegal immigrant* maupun orang asing yang mengakui

dirinya sebagai pengungsi diberikan kesempatan untuk berhubungan dengan IOM untuk meminta bantuan pemulangan ke negara asal dan *illegal immigrant* yang mengaku dirinya sebagai pencari suaka dapat berhubungan dengan UNHCR dalam upaya mendapatkan pengakuan dan perlindungan sebagai pengungsi.¹⁶ Pihak imigrasi hanya melakukan tugasnya untuk melakukan penangkapan bagi setiap orang asing yang melakukan pelanggaran keimigrasian, Ditjen Imigrasi tidak mempunyai kewenangan dalam melakukan penanganan terhadap pencari suaka dan pengungsi karena tidak ada peraturan khusus dalam Undang-Undang Keimigrasian yang mengatur mengenai hal tersebut. Penanganan dan pemulangan *illegal immigrant*, pencari suaka, dan pengungsi diserahkan kepada IOM dan UNHCR, jadi disini pihak imigrasi hanya sebagai fasilitator dalam aplikasi tugas kedua lembaga internasional tersebut.¹⁷

Berbicara tentang Penetapan status pengungsi, bila UNHCR telah memberikan penetapan status sebagai pengungsi, pihak imigrasi harus mengeluarkan *illegal immigrant* dari rumah detensi. *Illegal immigrant* yang mendapatkan status sebagai pengungsi dapat dengan bebas berada di Indonesia dan tidak dapat dilakukan pemulangan maupun pengusiran terhadapnya. Kasus perubahan *illegal immigrant* menjadi pengungsi kerap terjadi di Indonesia, contoh *illegal immigrant* yang berubah status sebagai pengungsi yaitu S.A (bukan nama sebenarnya) warga negara Sri Lanka yang telah melanggar Pasal 1 Nomor 3 Jo Pasal 53 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian yang menyatakan :

"Orang asing yang berada di wilayah Indonesia secara tidak sah atau yang pernah diusir atau dideportasi dan berada kembali di wilayah Indonesia secara tidak sah, dipidana dengan penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.30.000.000 (tiga puluh juta rupiah)."

Tanggal 11 Maret 2008 saat Kejaksaan Negeri Tangerang mengeluarkan P.19 Nomor B-1973/

¹³ Moh. Arif, *Komentar Undang-Undang Keimigrasian Beserta Peraturan Pemerintah*. Pusat Pendidikan dan Latihan Pegawai Departemen Kehakiman. Jakarta, 1997. hal. 16.

¹⁴ Nara sumber Bapak Budi Prayitno, Sim. Ilegal migrant pada Dit. Penyidikan dan Penindakan Keimigrasian, Direktorat Jenderal Imigrasi.

¹⁵ Karantina Imigrasi (rumah detensi) adalah tempat penampungan sementara bagi orang-orang asing yang dikenakan proses pengusiran atau deportasi atau tindakan keimigrasian lainnya.

¹⁶ Narasumber Bapak Drs. Hongky Juanda, M.si., Kasi perawatan rumah detensi imigrasi Jakarta. Kalideres.

¹⁷ Dana UNHCR berasal dari 3% anggaran rutin PBB selebihnya diperoleh dari sumbangan-sumbangan sukarela negara-negara pendonor seperti USA, Komisi Eropa Swedia, Jepang dan lain sebagainya, Organisasi Pemerintah, Perusahaan swasta dan pribadi, sedangkan dana IOM bersumber dari negara-negara pendonor dan sumbangan sukarela dari organisasi pemerintah, Perusahaan swasta dan pribadi.

0.6.11.3/Epp.2/III/2008 atas kasusnya dan memutuskan untuk mengambil sikap pendeportasian ke negara asal.¹⁸ Berdasarkan surat 08/INSJA/HCR/30195 pada tanggal 28 April 2008, *illegal immigrant* tersebut dinyatakan sebagai pengungsi oleh UNHCR dan bebas berada di Indonesia. Selain *illegal immigrant* di atas, terdapat pula *illegal immigrant* yang juga mendapatkan status pengungsi yaitu N.B. warga negara Srilanka. *illegal immigrant* ini melanggar UU No. 9 Tahun 1992 Pasal 48 Jo Pasal 55 huruf c tentang Keimigrasian dan pada tanggal 29 Februari 2008 dikabulkan permohonan sebagai pengungsi oleh UNHCR.

Perubahan status *illegal immigrant* menjadi pengungsi pada contoh di atas memberikan peluang akan adanya penyalahgunaan klaim sebagai pencari suaka dan pengungsi untuk dapat masuk ke negara Indonesia dan terbebas atas hukum keimigrasian, karena adanya asas universal yang terkandung dalam konvensi 1951 tentang Status Pengungsi Pasal 31 ayat 1 yaitu :

Dilarang untuk mengenakan hukuman kepada para pengungsi yang masuk secara tidak sah. Setiap pencari suaka dapat dengan bebas mengakui dirinya sebagai pengungsi dan berhak mendapatkan perlindungan di negara manapun mereka berada. Setiap negara di dunia juga wajib untuk dapat memberikan perlindungan atas pencari suaka dan pengungsi atas dasar penghormatan Hak Asasi Manusia.

Hal yang sama dapat dilakukan oleh setiap *illegal immigrant* yang masuk ke Indonesia, para *illegal immigrant* tersebut dapat dengan bebas mengakui dirinya sebagai pencari suaka dan meminta perlindungan kepada UNHCR. Atas dasar penghormatan Hak Asasi Manusia, Pemerintah Indonesia harus menghormati kebebasan tersebut dan membebaskan setiap *illegal immigrant* yang mendapatkan status pengungsi untuk berada di Indonesia serta membatalkan penerapan hukum keimigrasian yang seharusnya diterima imigran tersebut. Kondisi Indonesia yang belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan belum mempunyai peraturan khusus yang mengatur mengenai pengungsi merupakan kelemahan Indonesia dalam penanganan *illegal immigrant*, pencari suaka dan pengungsi untuk masuk dan menjadikan Indonesia sebagai negara

transit, bahkan tidak menutup kemungkinan para *illegal immigrant*, pencari suaka dan pengungsi mengurungkan niat untuk menuju ke negara tujuan dan memilih hidup di Indonesia.

Keadaan para *illegal immigrant*, pencari suaka dan pengungsi yang masuk secara *illegal* dengan menggunakan perahu sebagian besar dalam keadaan sangat memprihatinkan, pemerintah Indonesia menghadapi keadaan yang sangat sulit, disatu sisi Indonesia tidak menginginkan keberadaan mereka, tapi disisi lain atas dasar kemanusiaan dan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Indonesia terpanggil untuk memberikan perlindungan sementara, bila Indonesia tetap konsisten dengan tidak menghendaki keberadaan mereka dan tetap mengusir para pengungsi, Indonesia dapat diacuhkan dalam pergaulan internasional.

Keadaan ini semakin menyulitkan pemerintah Indonesia karena adanya asas *non-refoulement* yaitu dilarang untuk memulangkan para pengungsi tersebut ke negara asalnya, kecuali pengungsi tersebut dengan sukarela untuk pulang ke negara asalnya. Walaupun Indonesia bukan negara pihak dalam Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi. Indonesia telah menjalin kerjasama dengan UNHCR dengan landasan hak asasi manusia dan harus mengikuti aturan yang ada di dalam Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi. Artinya pemerintah Indonesia harus siap menampung dan memberikan perlindungan sementara pada setiap pengungsi yang berada di Indonesia dan tidak boleh melakukan upaya pemulangan kecuali atas kehendak pengungsi itu sendiri. Keadaan ini membuat stabilitas sosial Indonesia dapat terganggu, bila pengungsi tersebut tidak mau pulang ke negara asalnya dan hidup bercampur dengan warga negara Indonesia.

Keberadaan para *illegal immigrant*, pencari suaka dan pengungsi di Indonesia dapat menambah jumlah penduduk dan kemajemukan di Indonesia, menimbulkan keresahan seperti melakukan tindakan kriminal, mengganggu stabilitas sosial ekonomi, meningkatnya kriminalitas dan efek yang sangat buruk dan sangat merugikan yang diterima Indonesia yaitu lemahnya Indonesia bila menjalin hubungan diplomatik dengan negara lain karena dicap sebagai negara transit dan negara pengungsi. Berdasarkan paparan di atas judul yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah : **"Pengaturan tentang Status Hukum *Illegal Immigrant* Berdasarkan Hukum Internasional, Hukum**

¹⁸ Deportasi (pengusiran) adalah tindakan mengeluarkan orang asing dari wilayah Indonesia karena keberadaannya tidak dikehendaki (Pasal 1 (16) UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian

Nasional dan Penanganannya di Indonesia."

B. Permasalahan

- a. Bagaimana Pengaturan tentang Status Hukum *illegal immigrant* berdasarkan hukum internasional?
- b. Bagaimana Pengaturan tentang Status Hukum *illegal immigrant* berdasarkan hukum nasional?
- c. Bagaimana Penanganan terhadap perubahan status hukum *illegal immigrant* menjadi pengungsi di Indonesia?

C. Pembahasan

1. Status Hukum *Illegal Immigrant* Berdasarkan Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian

a. Masalah Pengungsi dan *Illegal Immigrant* serta Konteksnya di Indonesia

Pada tahun 1960-an, Indonesia pernah mengalami masalah *illegal immigrant* dan pengungsi, tepatnya pada tahun 1965 setelah terjadinya pemberontakan G.30 S PKI. Hal ini terjadi akibat anggapan RRC telah membantu PKI, sehingga masyarakat meluapkan kebencian dan kemarahannya pada etnis Tionghoa dengan melakukan pengusiran ke luar wilayah Indonesia. Masyarakat Indonesia yang saat itu kondisi sosial ekonominya minimum, merasa keberadaan etnis Tionghoa di Indonesia mengancam keamanan negara, terlebih dengan kenyataan bahwa sebagian besar perekonomian Indonesia dan kegiatan perdagangan saat itu dikuasai oleh etnis Tionghoa. Etnis Tionghoa merasa terancam keselamatannya dan melarikan diri ke berbagai negara tujuan contohnya Malaysia, RRC dan Singapura tetapi sebagian besar etnis Tionghoa lebih memilih kembali ke negara asalnya yaitu RRC.

Setelah hubungan Indonesia dan RRC telah mencair dari pembekuan hubungan akibat peristiwa tersebut, banyak di antara mereka yang berusaha masuk ke Indonesia untuk mengambil kembali aset-aset yang tertinggal, terlebih keadaan mereka di RRC seluruh hal dikontrol oleh pemerintahnya, sehingga eksodus dan rencana masuk kembali ke Indonesia tidak dapat dielakkan oleh negara Indonesia. Etnis Tionghoa yang saat itu masuk kembali ke Indonesia secara *illegal*, menggunakan perahu langsung dari Cina dan menjadi *illegal immigrant* di Indonesia. Hal ini dikarenakan Indonesia bukan negara pengungsi dan tidak mengenal istilah pencari suaka dan pengungsi, sehingga setiap orang asing yang masuk

ke Indonesia secara *illegal* akan dikategorikan sebagai *illegal immigrant*.

Wilayah Indonesia yang begitu luas menyebabkan pemerintah Indonesia tidak dapat seluruhnya mengawasi keberadaan dan kedatangan *illegal immigrant* etnis Tionghoa ini, sehingga mereka dapat dengan mudah masuk ke Indonesia. Orang-orang Tionghoa yang kembali tersebut berusaha untuk menemukan kembali asetnya, setelah memiliki asetnya kembali banyak di antara mereka tidak berkeinginan untuk kembali ke negara asalnya dan berusaha untuk tetap bertahan di Indonesia. Sebagian besar di antara mereka tidak memiliki dokumen yang sah untuk tetap tinggal ataupun secara prosedur yang sah tentang keimigrasian.

Etnis Tionghoa yang sudah lama tinggal dan lahir di Indonesia saat itu mendesak pemerintah Indonesia untuk melakukan pewarganegaraan (*naturalisasi*) secara massal, seiring dengan adanya *Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* pada tahun 1965 dan diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999, atas dasar tersebut pemerintah Indonesia mengeluarkan SBKRI (Surat Bukti Kewarganegaraan Indonesia), namun sampai saat ini masih banyak etnis Tionghoa di Indonesia masih berstatus *illegal*. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bpk. Budi Prayitno. Sim. *illegal immigrant* menyatakan bahwa untuk mengatasi masih adanya keturunan Tionghoa yang belum mendapatkan SBKRI, Direktorat Jenderal Imigrasi memberikan kebijakan kepada para keturunan Tionghoa yang belum mendapatkan SBKRI dengan menertibkan KITAS (Kitab Izin Tinggal Sementara) yang pada nomor registrasinya tercantum huruf G sebagai tanda bahwa mereka dahulunya adalah imigran gelap.

Naturalisasi terhadap etnis Tionghoa di Indonesia dengan dikeluarkan SBKRI bukan merupakan akhir permasalahan *illegal immigrant* dan pengungsi di Indonesia. Permasalahan tersebut kembali dihadapi oleh Indonesia, tepatnya pada tahun 1997-1995, Pulau Galang di Propinsi Kepulauan Riau menjadi tempat penampungan pengungsi Vietnam dalam jumlah besar. Walaupun Indonesia bukan negara pengungsi dan negara pihak dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, atas dasar menghormati Hak Asasi Manusia, Indonesia bekerjasama dengan UNHCR melakukan penanganan terhadap para pengungsi Vietnam. Pada tahun 1960, penanganan para pengungsi Vietnam berakhir, para pengungsi Vietnam dikembalikan ke negara asalnya

oleh UNHCR dan sejak itu Pulau Galang ditutup untuk para pengungsi.¹⁹

Permasalahan *illegal immigrant* dan pengungsi pun terus dihadapi Indonesia hingga sekarang, sehingga Indonesia yang bukan negara pengungsi dan negara dan negara pihak dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, menjadi negara transit bagi para *illegal immigrant* dan pengungsi, Para pengungsi dan pencari suaka tersebut berasal dari Vietnam, Afghanistan, Irak, Palestina, Myanmar dan negara-negara lain di Afrika.²⁰

Berdasarkan pada uraian di atas, terdapat konteks *illegal immigrant* yang berbeda sebelum dan sesudah tahun 1990. Istilah *illegal immigrant* sebelum tahun 1990-an yaitu hanya mencakup WNA (Warga Negara Asing) keturunan (pemukim) yang tidak mempunyai atau tidak dilengkapi dengan dokumen imigrasi, WNA keturunan disini adalah etnis Tionghoa yang ada di Indonesia. Cakupan istilah *illegal immigrant* setelah tahun 1990 semakin luas dengan diterbitkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, yang termasuk *illegal immigrant* yaitu setiap WNA yang masuk tidak melalui Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI), melakukan pemalsuan dokumen, keberadaan dan kegiatan yang tidak sah berada pada wilayah Indonesia, tetapi juga orang asing yang mengklaim dirinya sebagai pencari suaka dan pengungsi saat hendak masuk ke Indonesia.

Hal ini dikarenakan Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan tidak hanya hukum nasional khusus yang mengatur status dan keberadaan pencari suaka dan pengungsi, sedangkan dalam UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian dibuat hanya memfokuskan pada permasalahan migrasi yang pada saat UU keimigrasian dibuat merupakan permasalahan yang sedang dihadapi Indonesia tanpa adanya cakupan pengaturan mengenai pencari suaka dan pengungsi.²¹

b. Faktor-Faktor Penyebab Timbulnya *Illegal Immigrant*, Pencari Suaka dan Pengungsi

1. Imigran Gelap (*Illegal Migrant*)

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bpk. Ronnie

Bala, *National Operation Officer IOM Indonesia*, terdapat 2 faktor yang menyebabkan seseorang menjadi imigran gelap yaitu faktor pendorong (*push factor*) dan faktor penarik (*pull factor*). Ada 2 (dua) faktor pendorong seseorang mau menjadi imigran gelap yaitu faktor subjektif dan faktor objektif yaitu :

1) Faktor subjektif terdiri dari faktor politik dan faktor ekonomi.

Faktor politik yaitu para imigran merasa situasi politik atau stabilitas politik di negaranya sangat tidak kondusif bagi mereka untuk hidup, sehingga mereka mencari jalan untuk bisa pergi ke negara lain bukan untuk mencari suaka politik, tapi untuk kehidupan baru yang lebih baik. Faktor ekonomi yaitu adanya pandangan para imigran bahwa kesempatan bekerja di negara lain jauh lebih baik daripada di negara asal, atau bagi imigran gelap yang tidak mempunyai skill melihat bekerja sebagai *Blue Colour Labour* (pekerja yang tidak memiliki keahlian), penghasilan yang mereka dapat jauh lebih banyak daripada di negaranya sendiri.

2) Faktor objektif

yaitu kondisi objektif negaranya tidak memungkinkan bagi mereka untuk *survive* (bertahan hidup) atau bisa mengembangkan keluarganya dengan baik. Sedangkan faktor penarik yaitu adanya salah informasi yang didapat dari seseorang imigran yang berada di Indonesia ke negara asalnya tentang kesejahteraan dan kehidupan yang lebih baik di Indonesia. Selain itu, adanya hubungan keluarga yang berada di Australia sehingga menarik imigran lainnya dengan cara legal maupun illegal masuk ke Indonesia mengingat geografis Indonesia yang berada dekat dengan Australia. Jadi, faktor yang mendorong dan menarik orang-orang mau menjadi imigran gelap merupakan faktor non politis yang berbeda dengan faktor pendorong seseorang menjadi pengungsi.

2. Pencari Suaka (*Asylum Seeker*) dan Pengungsi (*Refugee*)

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bpk. Ronnie Bala, *National Operation Officer IOM Indonesia*, terdapat beberapa faktor yang menyebabkan sese-

¹⁹ <http://www.dewo.wordpress.com/2006/02/16/kisah-pilu-manusia-perahu-vietnam/ditampilkan-pada-tanggal-2-November-2008-03:39:26-GMT>

²⁰ Berdasarkan data jumlah pencari suaka dan pengungsi di kantor UNHCR RO Jakarta per 31 Desember 2008, pencari suaka dan pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia berasal dari Afghanistan, Irak, Iran, Myanmar, Vietnam, Pakistan, Algeria, Srilanka, Sierra Leone, Kenya, India, Cina, Palestina, Saudi Arabia, Laos, Lebanon, Ghana, Gabon, Tunisia, Somalia, Kongo, Burundi, Mesir, Ethiopia, Maroko, dan Cote d'Ivoire.

²¹ Budi Prayitno, 2009, Penanganan imigran gelap di Indonesia dari sudut pandang Keimigrasian, Ditjen Imigrasi, Jakarta, hal.5, mengingat Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi serta belum adanya aturan nasional khusus tentang keabsahan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia.

orang pergi meninggalkan negaranya kemudian menjadi pencari suaka dan pengungsi yaitu :

- 1) Terjadi pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) serius di negara asalnya.
- 2) Menjadi target penganiayaan (*individual persecution*)
- 3) Terjadi perang, kekacauan dan kekerasan yang meluas di negara asalnya.
- 4) Tidak ada perlindungan dari otoritas nasional
- 5) Merupakan bagian minoritas di negara asalnya.

Berdasarkan data UNHCR per 31 Desember 2008, di Indonesia terdapat 353 orang pencari suaka dan 350 orang yang telah diakui sebagai pengungsi oleh UNHCR. Para pencari suaka dan pengungsi yang terdapat dalam data UNHCR berasal dari berbagai negara yaitu Afghanistan, Irak, Iran, Myanmar, Vietnam, Pakistan, Algeria, Srilanka, Sierra Leone, Kenya, India, China, Palestina, Saudi Arabia, Laos, Lebanon, Ghana, Gabon, Tunisia, Somalia, Kongo, Burundi, Mesir, Ethiopia, Maroko, dan Cote d'Ivoire.

3. *Illegal Immigrant* dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional

Era millenium ketiga yang dimulai pada periode tahun 2000-an akan terjadi pergeseran peradaban manusia yang ditandai dengan terjadinya perkembangan dan kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni (IPTEKS) pada bidang informasi, komunikasi, serta transportasi maupun penegakan hak asasi manusia yang sudah menjadi isu internasional, hal ini akan mengarah pada terjadinya perubahan tata nilai dan tata dunia baru yang strategis yaitu terletak di antara Benua Asia dan Benua Australia serta Samudera Hindia dan Laut Cina Selatan, hal ini dapat menimbulkan ancaman dan sekaligus peluang atau kesempatan bagi bangsa Indonesia dalam mencapai cita-cita dan tujuan nasional yaitu masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Memasuki era perdagangan bebas kebijakan keimigrasian dituntut untuk lebih terbuka namun tetap terkendali, sehingga tidaklah mengherankan apabila suatu saat nanti akan tercipta kondisi dimana orang asing dapat masuk dan keluar dengan mudah dari dan ke wilayah Indonesia dengan melakukan berbagai macam kegiatan. Untuk mencegah kegiatan dari

intervensi asing yang dikhawatirkan tidak sesuai dengan kepentingan bangsa dan negara, maka diperlukan kebijakan keimigrasian yang lebih menitikberatkan pada tindakan represif di samping tindakan preventif. Oleh karena itu, diperlukan pengkajian secara intensif dan komprehensif terhadap pengawasan keimigrasian, baik menyangkut kelembagaan, mekanisme kerja, perangkat peraturan, dana, sarana, maupun profesionalitas sumber daya imigrasi.²² Adapun kaitannya *illegal immigrant* yang tercakup juga pencari suaka dan pengungsi juga merupakan lingkup kerja imigrasi terutama pengawasan keimigrasian.

Indonesia bukan negara pihak Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi dan bukan negara tujuan, sehingga Indonesia tidak mengenal istilah pencari suaka dan pengungsi serta mengkatégorikan pencari suaka dan pengungsi termasuk sebagai *illegal immigrant*. Sejak 1999 hingga sekarang Indonesia selalu menghadapi klaim orang-orang asing yang masuk secara *illegal* untuk mencari suaka dan memperoleh status sebagai pengungsi.²³

Penetapan status pengungsi tidak dapat diberikan oleh Indonesia, namun pada saat yang sama Indonesia harus menerapkan standar perlakuan yang menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM), terutama setelah Indonesia mempunyai perangkat hukum nasional yang berdimensi HAM, contoh perangkat hukum tersebut adalah Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 yang berisikan Piagam Hak Asasi Manusia, Amandemen UUD 1945, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, *Ratifikasi Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* dengan UU No. 5 Tahun 1998,²⁴ dan UU No. 1 tahun 1974 tentang Ekstradisi.

Di dalam semua perangkat hukum tersebut terdapat ketentuan yang mengatur mengenai suaka, hal ini menunjukkan keseriusan dan komitmen pemerintah dalam menerima prinsip-prinsip perlindungan pencari suaka dan pengungsi yang terinci sebagai berikut :

- a. Amendemen UUD 1945 Pasal 28 G (2) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat dan martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.
- b. UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, Pasal 28 (1)

²² Wahyudin Ukun, *Op.Cit*

²³ Data IOM menunjukkan sejak tahun 1999 hingga 31 Desember 2008 Indonesia telah mendapat klaim *illegal immigrant*, pencari suaka dan pengungsi dengan jumlah total 4570 orang, pada 31 Desember 2008 terdapat 514 irregular migrant. Data UNHCR terdapat 353 orang pencari suaka, 350 orang pengungsi dan 19 orang mendapatkan perlindungan sementara.

menyatakan bahwa setiap orang asing berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik negara lain, ayat (2) menegaskan bahwa hak tersebut tidak berlaku bagi mereka yang melakukan kejahatan non politik atau perbuatan yang bertentangan dengan prinsip dan tujuan PBB. Pengertian setiap orang adalah warga negara Indonesia dan orang asing. Pemberian suaka mempunyai korelasi yang erat dengan masalah politik dan bukan kejahatan kriminal biasa.

- c. UU No. 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, Pasal 25 (1) yang menyatakan bahwa Presiden berhak untuk memberikan suaka kepada orang asing yang dalam ayat 2 diatur bahwa kewenangan tersebut dilaksanakan melalui keputusan Presiden. Pasal 26 mengatur bahwa pemberian suaka kepada orang asing dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta dengan memperhatikan hukum, kebiasaan dan praktik internasional. Ketentuan ini memberikan gambaran jelas bahwa politik hukum Indonesia menerima prinsip-prinsip umum mengenai suaka menurut hukum internasional. Kebijakan praktis untuk menangani masalah pengungsi internasional diatur dalam Pasal 27, yang menyatakan bahwa Presiden menetapkan kebijakan masalah pengungsi dari luar negeri (ayat 1) yang ketentuan pokoknya akan diatur dengan Keputusan Presiden (ayat 2).²⁵
- d. UU No. 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi yang menyatakan bahwa dalam pasal 5 (1) disebutkan ekstradisi tidak dilakukan terhadap kejahatan politik. Selanjutnya dalam Pasal 14 dikatakan bahwa permintaan ekstradisi ditolak jika terdapat dugaan kuat bahwa yang meminta ekstradisi tersebut akan dituntut, dipidana atau dikenakan tindakan lain karena alasan yang berkaitan dengan agamanya, keyakinan politiknya, atau kewarganegaraannya atau karena ia termasuk suku bangsa atau golongan penduduk tertentu.²⁶

Masalah-masalah yang menyangkut orang asing

dimana termasuk di dalamnya adalah pencari suaka dan pengungsi merupakan masalah dalam lingkup bidang keimigrasian.²⁷ Hukum positif keimigrasian tidak memuat ketentuan yang berlaku secara khusus (*lex specialis*) bagi pencari suaka dan pengungsi, misalnya tidak ada prosedur administrasi keimigrasian secara spesifik, tidak ada ketentuan tentang izin tinggal kontemporer, tempat penampungan, mekanisme penanganan dan proses evaluasinya, pada saat UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian itu dirancang akhir tahun 1980-an kriteria HAM belum menjadi pertimbangan penting, sehingga tidak menjadi standar di dalamnya. Konsekuensi dari hal tersebut, telah terjadi kekhawatiran dan ambiguitas peran aparat pemerintah di daerah-daerah ketika harus menghadapi kedatangan orang asing dari berbagai bangsa yang terdampar dalam volume cukup besar yang mengaku sebagai pencari suaka ataupun pengungsi.

Kondisi Indonesia yang belum menjadi negara pihak Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi telah menimbulkan kekosongan hukum di Indonesia dalam menangani pengungsi dan pencari suaka serta penetapan status hukum dari *illegal immigrant* yang mengakui dirinya sebagai para pencari suaka dan pengungsi. Berdasarkan Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, telah diatur dalam Pasal 12 ayat 1 mengenai status hukum :

“Status pribadi seorang pengungsi akan ditentukan oleh hukum negara domisilinya atau, jika tidak mempunyai domisili, oleh hukum negara tempat tinggalnya.”

Berdasarkan Konvensi 1951 tersebut, jelas diatur mengenai status hukum dari pengungsi ditetapkan oleh hukum nasional negara tempat tinggalnya, terlihat dari pasal tersebut terdapat hubungan antara hukum nasional dan hukum internasional lebih mengutamakan hukum nasional yang dikenal dengan asas monisme dengan primat hukum nasional.²⁸ Adapun kaitannya dengan keberadaan *illegal immigrant* yang mengakui dirinya sebagai pencari suaka dan pengungsi di Indonesia, dimana kondisi Indonesia yang

²⁴ Dalam konvensi ini (Pasal 3) disebutkan *No State Party shall expel, return (refouler) or extradite a person to another state where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture*. Pasal ini mengandung makna bahwa negara pihak dilarang melakukan tindakan pengusiran, pengembalian atau pengekstradisan seseorang kenegara lain. Dengan ketentuan itu maka pencari suaka harus diterima oleh negara dimana individu tadi memohon suaka.

²⁵ Sangat disayangkan sampai saat ini peraturan pelaksana tersebut dan keputusan presiden dalam hal pemberian suaka terhadap orang asing tidak pernah diwujudkan.

²⁶ I Wayan Parthiana, *Ekstradisi dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional Indonesia*, Bandung, CV Mnadar Maju, 1990, hal. 230-231

²⁷ Wahyudi Ukun, *Op., Cit*

²⁸ Mochtar Kusumaatmadja dan Ety R Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, 2003, PT Alumni, Bandung, Hal 60-61

belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi dan belum adanya hukum nasional Indonesia yang mengatur khusus mengenai pengungsi, sehingga dari keadaan ini menimbulkan pertanyaan bagaimana penetapan status hukum *illegal immigrant* yang mengakui dirinya sebagai pencari suaka dan pengungsi tersebut?

Persoalan tersebut sebenarnya telah diatur pada Pasal 25 (1 dan 2) UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri menyatakan Presiden berwenang memberikan suaka kepada orang asing dengan mengeluarkan Keputusan Presiden, tetapi pada kenyataan Keputusan Presiden mengenai hal tersebut belum pernah diwujudkan dan menimbulkan kekosongan hukum mengenai keberadaan pengungsi di Indonesia. Kekosongan hukum di Indonesia mengenai pencari suaka dan pengungsi telah menimbulkan implikasi yang cukup kompleks baik secara legal, ekonomi dan sosio kultural di Indonesia, bahkan permasalahan ini akan semakin rumit karena ruang lingkup permasalahan terkait dengan proses migrasi manusia secara lintas batas teritorial internasional/ antar negara. Walaupun instrumen hukum nasional pada tataran atas menunjukkan kehendak untuk memberikan perlindungan kepada pencari suaka ataupun pengungsi, tetapi hal tersebut hanya sebatas pada ketentuan yang bersifat normatif, sedangkan secara operasional belum ada peraturan pelaksana khusus mengenai hal tersebut.

Sejalan dengan perkembangan masuknya ide hak asasi manusia ke dalam perangkat hukum nasional sejak tahun 1998, khususnya sejak keluarnya Ketetapan MPR XVII/MPR/1998 yang berisi piagam HAM, amandemen UUD 1945 dan UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM, maka sejalan dengan penghormatan HAM terhadap pencari suaka dan pengungsi, Ditjen Imigrasi mengeluarkan Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No.F-IL.01.10-1297 Tahun 2002. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bpk. Budi Prayitno, Surat Edaran Dirjen Imigrasi tersebut dijadikan satu-satunya pegangan para Pejabat Imigrasi (PI) di lapangan dalam menangani orang-orang asing yang mengklaim sebagai pencari suaka dan pengungsi, namun SE Ditjen Imigrasi tidak mempunyai dasar hukum yang pasti dalam memberikan acuan bagi PI untuk memberikan status atau izin keimigrasian yang mensahkan keberadaan mereka di Indonesia. Kesulitan ini juga dihadapi oleh instansi-instansi terkait

yang berkaitan dengan masalah pengawasan orang asing, seperti polisi, pemerintah daerah dan lain-lain.

Berdasarkan uraian di atas, tergambar jelas bahwa kebijakan pemerintah untuk memberikan status kepada para *illegal immigrant* yang mengaku sebagai pencari suaka dan pengungsi di Indonesia saat ini bersifat ambivalen dan ambigu.²⁹ disatu sisi ada kehendak dan motivasi untuk menerapkan perlakuan sesuai dengan standarisasi internasional terhadap para pencari suaka dan pengungsi yang sangat rentan dengan permasalahan hak asasi manusia, namun disaat yang sama tidak ada instrumen hukum nasional yang mempunyai dasar hukum yang kuat untuk dijadikan peraturan pelaksana di lapangan.

Kekosongan instrumen hukum ini akan berimplikasi ketika para pencari suaka dan pengungsi datang ke Indonesia. Secara praktis, ketiadaan instrumen hukum ini telah menimbulkan kebingungan dan tumpang tindih (*over lapping*) kewenangan di antara institusi-institusi yang merasa berkepentingan dalam permasalahan pengungsi. Atas dasar penghormatan Hak Asasi Manusia dan mengingat kedatangan para pencari suaka dan pengungsi semakin meningkat di Indonesia. Indonesia bekerjasama dan meminta bantuan UNHCR dan mengidentifikasi, memberikan penetapan status pengungsi dan melakukan penanganan terhadap *illegal immigrant* yang diidentifikasi merupakan pencari suaka dan pengungsi.

Persoalan keimigrasian lalu muncul yaitu bagaimana aparat imigrasi untuk melaksanakan tugas pengawasan orang asing seperti diamanatkan dalam UU No. 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian. Para *illegal immigrant* yang murni merupakan migran ekonomi dan pendatang gelap yang bukan pencari suaka dan pengungsi sesuai Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, keberadaannya di Indonesia berdasarkan UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian sudah jelas *illegal* atau tidak sah. Sesuai dengan kebijakan keimigrasian, Ditjen Imigrasi akan melakukan penanganan atas mereka dengan melakukan tindakan deportasi. Pendeportasian tidak serta merta dilakukan oleh Ditjen Imigrasi terhadap para *illegal immigrant*, faktor kondisi negara asal *illegal immigrant* perlu dipertimbangkan sebelum melakukan pendeportasian. Pendeportasian tidak dapat dilakukan bila keadaan negaranya tidak aman dan mengancam keselamatan mereka, contohnya para *illegal immigrant* asal Irak yang ditolak statusnya sebagai pengungsi oleh UNHCR,

²⁹ *Ambivalen* artinya bercabang dua yang saling bertentangan

yang saat ini berada di daerah Mataram dan Bogor.

Keberadaan *illegal immigrant* dan pengungsi di Indonesia menimbulkan masalah baru ketika selama menunggu proses penanganan oleh UNHCR dan IOM, tidak menutup kemungkinan para *illegal immigrant* menikah dan mempunyai anak dari wanita Indonesia asli yang merupakan penduduk sekitar penampungan *illegal immigrant* dan pengungsi. Pernikahan antara *illegal immigrant* atau pengungsi dengan wanita Indonesia asli menimbulkan persoalan hukum baru bagaimana status hukum anak dari pernikahan tersebut. Bila hal tersebut dibiarkan, akan menambah kemajemukan, menambah pertumbuhan penduduk dan mengganggu stabilitas sosial di Indonesia, membawa efek buruk pada Indonesia dalam menjalin hubungan diplomatik dengan negara lain, maka jelaslah bahwa instrumen hukum pengungsi perlu dilembagakan dalam sistem hukum nasional Indonesia dan merupakan kebutuhan yang tidak terhindarkan dan mendesak segera dilakukan, melihat kondisi Indonesia menjadi negara transit *illegal immigrant*, pencari suaka dan pengungsi. Bila Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi dan belum mengeluarkan hukum nasional khusus yang mengatur mengenai status dan keberadaan pengungsi di Indonesia, persoalan pencari suaka dan pengungsi akan semakin rumit dari waktu ke waktu dan tidak akan ada solusinya yang dapat secara tuntas menjawab berbagai persoalan yang timbul di kemudian hari. Terdapat 4 (empat) alasan sampai saat ini pemerintah Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi³⁰ :

- a. Belum adanya pemahaman yang mendasar dan utuh serta akurat tentang pengungsi dan persoalan yang mereka hadapi³¹. Kondisi ini disebabkan kurangnya sosialisasi mengenai hukum hak asasi manusia terutama hak-hak dasar bagi kelompok rentan di masyarakat yang termasuk di dalamnya adalah pencari suaka dan pengungsi.
- b. Tidak adanya kemauan politik (*political willingness*) ditingkat elit sebagai pengambil keputusan untuk mengejawantahkan dan mengimplementasikan instrumen-instrumen hukum internasional yang berkaitan dengan hak asasi manusia, khususnya yang berkaitan dengan masalah pengungsi.

- c. Pemerintah Indonesia masih enggan dan ragu-ragu untuk mengikat diri pada instrumen internasional tentang pengungsi tersebut dikarenakan kekawatiran apabila Indonesia ikut menyetujui instrumen tersebut, maka akan timbul kewajiban-kewajiban yang harus kita penuhi sebagaimana diatur hukum internasional tentang pengungsi yang dapat menjadi beban tersendiri bagi pemerintah.
- d. Adanya pandangan bahwa dengan meratifikasi instrumen tersebut maka akan menarik (*pull factor*) masuknya pencari suaka dan pengungsi ke Indonesia.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bpk. Nixon Noya, Operation Officer III IOM Indonesia, secara garis besar terdapat 3 (tiga) kendala dalam penanganan *illegal immigrant*, pencari suaka dan pengungsi yaitu :

- a. Kemauan Politik (*political willingness*). Ada beberapa negara tidak serius menangani para migrasi gelap terutama negara pengirim karena migrasi tersebut membantu mengatasi surplus tenaga kerja yang berasal dari negara-negara tersebut.
- b. Permintaan pasar tenaga kerja (*labour market demands*). Kehadiran imigran gelap membawa manfaat ekonomis yang sangat besar bagi negara-negara yang membutuhkan tenaga kerja tak terlatih atau semi terlatih untuk mengisi sektor-sektor ekonomi yang jarang diminati oleh para migrant resmi atau warga di negara-negara tujuan tersebut.
- c. Kedaulatan negara dan hak asasi manusia, sebuah negara memiliki kedaulatan penuh atas wilayahnya. Salah satu bagian penting dari kedaulatan itu adalah hak negara untuk mengawasi perbatasannya termasuk keluar dan masuknya orang ke dalam negara tersebut. Penghormatan terhadap HAM adalah juga prinsip yang sangat penting dipegang teguh oleh suatu negara. Ini merupakan suatu pilihan yang sulit untuk menselaraskan kedua prinsip tersebut terutama dalam hal pencari suaka dan pengungsi lintas batas yang terpaksa harus masuk ke suatu negara secara gelap. Tantangan bagi sebuah negara adalah bagaimana membatasi akses masuk ke wilayahnya tanpa mengurangi hak asasi untuk mencari dan mendapatkan perlindungan internasional.

³⁰ Alvian Bayu Indra Yuda, *Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian terhadap pengungsi dan Imigran gelap Pasca penolakan Status sebagai Pengungsi Asal Negara Konflik*. Akademi Imigrasi. Jakarta, 2004.

³¹ Pemahaman tentang pengungsi seringkali disalahartikan dengan *internally displaced persons* (IDPs), yakni mereka yang tersingkir dari tempat tinggalnya tetapi tidak melewati batas-batas internasional, atau yang lebih dikenal dengan pengungsi internal.

2. Prosedur Penetapan Status Pengungsi dan Penanganan Pengungsi di Indonesia

a. Prosedur Penetapan Status Pengungsi oleh UNHCR (*United National High Commissions for Refugees*)

UNHCR adalah lembaga PBB yang bekerja berlandaskan kemanusiaan dan *non political* yang mempunyai mandat dalam memberikan perlindungan kepada pengungsi di dunia dengan mengusahakan solusi yang berkesinambungan dan mempromosikan hukum pengungsi, hal ini sesuai dengan tugas dan fungsi UNHCR yang tercantum pada Pasal 1 Statuta Kantor Komisi Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa Urusan Pengungsi, dalam pasal tersebut juga diatur wujud UNHCR dalam mempromosikan hukum pengungsi yaitu dengan melakukan kerjasama dengan pemerintah dan berdasarkan persetujuan pemerintah serta bekerjasama dengan pihak swasta, hal ini dilakukan karena belum semuanya anggota PBB menjadi pihak dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi dan dengan ini juga dapat memudahkan UNHCR dalam memberikan perlindungan kepada pengungsi di dunia.

Peraturan yang menyebutkan UNHCR bekerjasama dengan pemerintah dengan persetujuan pemerintah, diatur pada pasal 1 Statuta Kantor Komisi Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa Urusan Pengungsi, hal tersebut juga diatur pada Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi Pasal 35 ayat 1 mengenai Kerjasama Instansi Nasional dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa yang menyatakan negara-negara pihak berjanji untuk bekerjasama dengan Komisariat Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa yang menyatakan negara-negara pihak berjanji untuk bekerjasama dengan Komisariat Tinggi PBB urusan Pengungsi, hal tersebut juga diatur pada Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi Pasal 35 ayat 1 mengenai Kerjasama Instansi Nasional dengan PBB yang menyatakan negara-negara pihak berjanji untuk bekerjasama dengan Komisariat Tinggi PBB urusan Pengungsi yang dalam hal ini adalah UNHCR bekerjasama dengan pemerintah Indonesia yang diwewenangkan kepada Ditjen Imigrasi sebagai pengawas orang asing dengan membuat MoU (*Memorandum of Understanding*) dan ditandatangani pada tanggal 10 Juni 2005.³²

Salah satu mandat yang dijalani oleh UNHCR adalah penetapan status sebagai pengungsi, dalam

hal ini pemerintah Indonesia memberikan wewenang penuh kepada UNHCR dalam memberikan status kepada pengungsi mengingat Indonesia bukan negara pihak Konvensi 1951 dan belum ada hukum nasional yang mengatur mengenai pengungsi. Berdasarkan hasil wawancara dengan ibu Anita Restu, *Public Information UNHCR Indonesia*, mengatakan bahwa UNHCR dalam menetapkan status sebagai pengungsi bertujuan untuk membedakan antara orang yang benar-benar termasuk kriteria pengungsi dengan migran ekonomi dan imigran gelap. Terdapat 2 prinsip umum dalam penetapan status pengungsi oleh UNHCR yaitu³³:

- a. Seseorang tidak menjadi pengungsi sebagai akibat suatu pengakuan, tapi dia diakui karena ia adalah memang seorang pengungsi.
- b. Dua tahap penentuan status pengungsi :
 1. Pembuktian atas hal-hal yang terjadi terhadapnya
 2. Definisi yang termaktub dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 terdapat fakta-fakta yang telah dibuktikan tersebut.

Selain terdapat prinsip-prinsip umum, UNHCR juga memiliki prinsip kerahasiaan yaitu :

- a. Semua informasi yang diberikan oleh pencari suaka akan dirahasiakan
- b. Informasi tersebut hanya dapat diberikan kepada negara asal/suaka/negara ke-3 dengan seizin pencari suaka.
- c. Penterjemah harus merahasiakan segala informasi yang didengar.

Menurut hasil wawancara dengan Ibu Anita Restu, UNHCR mempunyai prosedur khusus dalam menetapkan status sebagai pengungsi yang dilakukan oleh dua *officer* UNHCR dengan proses sebagai berikut :

- a. Para orang asing yang mengklaim sebagai pengungsi mendatangi UNHCR yang beralamat di Menara Revindo lat. 14 Jln. Kebon Sirih Kav. 75 Jakarta atau datang ke kantor cabang UNHCR yang tersebar di beberapa kota seperti Bali, Lampung, Kalimantan, dan Lain-lain, kemudian mengisi formulir "*RSD Application Form*" dengan sebenarnya dan melakukan pendaftaran di tempat registrasi yang telah disediakan dan diberikan jadwal wawancara.

³² <http://www.unhcr.or.id/PROGERPORT/LAPORAN1.pdf>

³³ Seminar dilakukan oleh UNHCR di Bali 14-16 Mei 2008 mengenai prosedur penentuan status pengungsi dan kegiatan UNHCR di Indonesia.

- b. Wawancara pertama dilaksanakan oleh *officer* 1 UNHCR dengan didampingi oleh penterjemah ahli UNHCR untuk memudahkan proses wawancara berlangsung dan komunikasi berjalan dengan baik, karena para pencari suaka berasal dari berbagai negara yang memiliki bahasa yang berbeda. Setelah wawancara selesai, *officer* 1 menganalisa kasus pencari suaka tersebut apakah dapat dikategorikan pengungsi atau tidak dan melakukan rekomendasi untuk melakukan penolakan atau penerimaan, rekomendasi atas *officer* 1 bukan merupakan final, kasus tersebut akan ditinjau ulang oleh *officer* 2 UNHCR, hal ini dilakukan bertujuan mendapatkan analisa yang berbeda dari 2 *officer* yang berbeda. *Officer* 2 akan menetapkan keputusan apakah ditolak atau diterima sebagai pengungsi, Keputusan tersebut juga merupakan kebijakan dari Komisariat Tinggi PBB di Jenewa, karena pada saat pengambilan keputusan dikembalikan kepada Komisariat Pengungsi di Jenewa, bila *officer* 2 memberikan penetapan diterima maka itu merupakan solusi permanen dan berhak atas status pengungsi³⁴, bila putusan *officer* 2 menolak, maka pencari suaka berhak mengajukan banding.
- c. Banding yang diajukan pencari suaka yang ditolak pada putusan 1 akan dilakukan wawancara ulang dengan 2 *officer* UNHCR beserta penterjemah dengan proses yang sama pada wawancara pertama. Putusan wawancara ke-2 merupakan final, bila keputusan dari wawancara ke-2 ditolak, maka kasus ditutup dan pencari suaka tidak akan mendapatkan status pengungsi dan menjadi *illegal immigrant/ irregular migrant* di Indonesia. Akan tetapi, bila putusan diterima maka pencari suaka tersebut akan mendapatkan status pengungsi dan mendapatkan perlindungan internasional.

b. Prosedur Penanganan *Illegal Immigrant* yang ditolak Statusnya menjadi Pengungsi oleh IOM (*International Organization for Migrant*)

Adapun kaitan *illegal immigrant* yang ditolak menjadi pengungsi (*rejected persons*), keberadaannya akan menjadi masalah di Indonesia dan pada prinsipnya mereka berstatus sebagai *illegal immigrant/ irregular migrant* dimana bukan tanggung jawab dan wewenang dari UNHCR. Data menunjukkan terdapat 123 orang dan hingga saat ini menjadi tanggung jawab IOM dan pemerintah Indonesia, hal ini tidak lagi menjadi tanggung jawab UNHCR. Penanganan *rejected persons* yang berstatus *illegal immigrant/ irregular migrant* diserahkan kepada IOM dan

pemerintah Indonesia. Berdasarkan kebijakan imigrasi oleh Menteri Hukum dan HAM menyatakan bahwa tidak ada lagi kompromi dengan orang asing yang terbukti melanggar peraturan yang berlaku dan akan dikenakan tindakan deportasi. Para *illegal immigrant* yang ditolak status sebagai pengungsi, berdasarkan kebijakan imigrasi akan dilakukan tindakan deportasi.

Berdasarkan wawancara dengan Bpk. Ronni Bala, *National Operations Officer* IOM Indonesia, beliau mengatakan IOM sebagai badan yang bekerja berlandaskan kemanusiaan, berusaha melakukan negosiasi kepada pihak imigrasi untuk tidak menerapkan deportasi atas mereka dan memberikan negosiasi upaya yang lebih manusiawi dan menghormati Hak asasi mereka, Penanganan *illegal immigrant* oleh IOM dilakukan dengan 2 (dua) solusi yaitu repatriasi sukarela dan *resettlement* ke negara ke-3 yaitu negara tujuan *illegal immigrant* atau negara ke-3 lainnya yang dapat menerima *illegal immigrant*. Bila negara tujuan dan tidak ada negara ke-3 lainnya yang mau menerima *illegal immigrant*, maka solusi terbaik yaitu dengan repatriasi sukarela atau pemulangan sukarela.

Upaya repatriasi sukarela dilakukan IOM dengan melakukan pendekatan kepada para imigran agar mau dipulangkan secara sukarela, upaya tersebut dilakukan dengan mendatangkan Perdana Menteri dari negara mereka berasal untuk melakukan pendekatan dan membujuk para imigran untuk pulang secara sukarela.

Upaya ini lebih manusiawi ketimbang melakukan deportasi atas mereka dan dengan cara ini para imigran tersebut mau pulang ke negara asalnya dengan sukarela tanpa paksaan, bila para imigran tersebut masih tidak mau pulang dengan sukarela, pihak IOM sendiri yang akan melakukan pendekatan dengan para imigran agar mereka mau kembali ke negara asalnya dan dalam pelaksanaannya IOM akan bekerjasama dengan Ditjen. Imigrasi. Selama menunggu proses solusi, para *illegal immigrant* akan dialokasikan di suatu tempat. Selama menunggu proses para *illegal immigrant* akan diberikan pendidikan berbahasa Inggris, pelayanan medis dan gigi, ketrampilan, kegiatan olahraga, konsultasi untuk program pemulangan yang memadai dan lain sebagainya.

c. Penanganan *Illegal Immigrant* yang Berubah Status sebagai Pengungsi di Indonesia oleh Ditjen Imigrasi

Kebijakan pemerintah yang menyangkut khusus orang-orang asing disebut sebagai kebijakan keimigrasian, kebijakan ini menetapkan terdapat kriteria

tertentu tentang persyaratan dan bagaimana orang-orang asing dapat diberikan visa, izin masuk, tinggal, menetap atau dilarang berada di wilayah Indonesia. Penetapan ini tergantung pada perhitungan sampai sejauhmana keberadaan orang asing tersebut bermanfaat dan tidak merugikan kepentingan negara (*selectie policy*), misalnya pada saat diperlukan pengembangan ekonomi melalui investasi asing, maka fasilitas keimigrasian disiapkan untuk memudahkan kedatangan orang asing investor, dengan demikian kriteria yang ditetapkan dapat berubah sesuai dengan kebutuhan yang ada.³⁵

Kriteria itu ditetapkan dalam norma-norma hukum, prosedur dan formalitas serta perizinan bagi orang asing dan sebagaimana dalam peraturan perundang-undangan keimigrasian. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian dan peraturan pelaksana lainnya menetapkan prosedur orang masuk atau ke luar wilayah Indonesia, keberadaan orang asing secara sah, dan ketentuan-ketentuan baik pidana maupun tindakan administratif terhadap pelanggaran norma-norma hukum.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bpk. Gatot, Direktur Penyidikan dan Penindakan Keimigrasian, Ditjen Imigrasi mengatakan bahwa *selective policy* yang dianut saat ini bermakna hanya orang asing yang bermanfaat dan mampu memberikan kontribusi untuk pengembangan ekonomi nasional, sosial, intelektual dan memberikan multi aset yang bernilai tambah bagi Indonesia yang dapat diberikan izin masuk. Adapun kaitannya dengan pengungsi dan pencari suaka, hukum positif keimigrasian tidak memuat ketentuan yang berlaku secara khusus (*lex specialis*) bagi pencari suaka dan pengungsi, misalnya tidak ada prosedur administrasi keimigrasian secara spesifik, tidak ada ketentuan tentang izin tinggal temporer, tempat penampungan, mekanisme penanganan dan proses evaluasinya.

Pada saat UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian itu dirancang akhir tahun 1980-an kriteria HAM belum menjadi pertimbangan penting, sehingga tidak menjadi standar di dalamnya³⁶, dengan demikian setiap orang asing yang masuk ke Indonesia tanpa memenuhi

persyaratan, akan dianggap sebagai orang asing yang memasuki wilayah Indonesia tidak sah yang merupakan subjek penolakan masuk (*deny entry*) dan pejabat imigrasi akan mengeluarkan perintah deportasi (*deportation order*) kepada orang asing yang tiba di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) dengan pesawat terbang atau kapal reguler³⁷. Alat angkut yang membawa orang asing yang merupakan subjek penolakan, berkewajiban untuk membawa kembali setiap orang asing penumpang yang dibawanya dan ditolak masuk oleh petugas imigrasi.³⁸

Sejalan dengan perkembangan masuknya ide hak asasi manusia ke dalam perangkat hukum nasional sejak tahun 1998, khususnya sejak keluarnya Ketetapan MPR XVII/MPR/1998 yang berisi piagam HAM, amandemen UUD 1945 dan UU No.39 tentang HAM, maka Direktur Jenderal Imigrasi telah mengeluarkan surat edaran yang menyatakan bahwa :

- a. Secara umum melakukan penolakan kepada orang asing yang datang memasuki wilayah Indonesia, yang tidak memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- b. Apabila terdapat orang asing yang menyatakan keinginan untuk mencari suaka pada saat tiba di Indonesia, agar tidak dikenakan tindakan keimigrasian berupa pendeportasian ke wilayah negara yang mengancam kehidupan dan kebebasannya;
- c. Apabila diantara orang asing dimaksud diyakini terdapat indikasi sebagai pencari suaka atau pengungsi, agar saudara menghubungi organisasi internasional masalah pengungsian atau UNHCR untuk penentuan statusnya.

Surat edaran tersebut berusaha untuk memberikan sekedar pegangan bagi para pejabat imigrasi pemeriksa di TPI, untuk memberikan perlakuan khusus terhadap orang asing yang mengaku sebagai pencari suaka atau pengungsi, yaitu diberikan kesempatan untuk menghubungi *protecting officer* dari UNHCR pada saat itu juga untuk dilakukan penelitian awal. Mereka yang diindikasikan sebagai pencari suaka atau pengungsi akan ditangani langsung oleh UNHCR untuk penelitian lanjutan.

³⁴ Solusi permanen yang diberikan oleh UNHCR yaitu repatriasi sukarela, integrasi lokal atau penempatan negara ke-3, integrasi lokal tidak dapat dilakukan Indonesia, mengingat Indonesia bukan negara pihak dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi.

³⁵ Ajat Sudrajat Havid (Direktur Kerjasama Luar Negeri Keimigrasian, Direktorat Jenderal Imigrasi, Departemen Hukum dan HAM, *Pengungsi dalam Kerangka Kebijakan Keimigrasian Indonesia yang Kini dan yang Akan Datang*. Jakarta, 2004.

³⁷ Lihat Pasal 1 angka 4 UU No. 9 Tahun 1992, TPI adalah pelabuhan laut, bandar udara atau tempat-tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri Kehakiman dan HAM sebagai tempat setiap orang dapat masuk atau keluar wilayah Indonesia.

³⁸ Lihat Pasal 9 (e) UU No. 9/1992 tentang Keimigrasian

³⁶ Ajat Sudrajat Havid, *Op., Cit*

Seperti halnya kasus para pengungsi dan pencari suaka asal Afghanistan dan Irak yang masuk ke Indonesia dengan menggunakan perahu kayu dan datang tidak melalui TPI³⁹. Mereka ditemukan telah berada di suatu tempat, pantai atau pulau di wilayah Indonesia seperti 108 pengungsi Afghanistan dan 122 pengungsi Irak terdampar di Pulau Lombok.⁴⁰ Saat ditemukan keadaan mereka sangat menyedihkan dan sangat memerlukan bantuan medis.

Pejabat Imigrasi dalam menghadapi situasi seperti ini tidak dapat melakukan pengusiran dan perintah kepada alat angkut untuk membawa serta kembali para pengungsi tersebut. Pejabat Imigrasi segera memberikan pertolongan medis dan menampung para pengungsi di gedung karantina imigrasi terdekat atau ditempat lain yang tersedia. Sesuai dengan SE Ditjen Imigrasi No.F-IL.01.10-1297, pejabat imigrasi tidak akan mempersoalkan status keimigrasian dan segera menghubungi UNHCR untuk mengidentifikasi status pengungsi dan juga memberitahukan kepada IOM yang akan melakukan penampungan. Dalam melakukan penanganan, IOM akan melakukan koordinasi dengan *Protecting Officer* dari UNHCR di Jakarta, yang berkewajiban untuk melakukan penelitian lebih lanjut. Penanganan tersebut dilakukan sesuai dengan tugas dan fungsi organisasi internasional itu yang berada di sini atas izin Pemerintah Indonesia.⁴¹

Selama dalam proses penentuan status pengungsi, seluruh biaya hidup dan akomodasi pencari suaka dan pengungsi tidak menjadi tanggung jawab aparat keimigrasian, baik di daerah, wilayah maupun pusat, tapi beban UNHCR dan/atau IOM⁴². Proses penentuan status pencari suaka dan pengakuan status pengungsi memerlukan waktu yang sangat lama, sehingga untuk memenuhi kebutuhan akan surat identitas, maka UNHCR menerbitkan Surat Keterangan (*attestation letter*) yang menyatakan bahwa pemegang surat tersebut sedang dalam proses mencari suaka atau status pengungsi dan berada dalam penanganan pihak UNHCR. *Attestation Letter* bukan dokumen imigrasi yang memberi izin untuk tinggal.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bpk. Nixon, wakil IOM Indonesia, para pencari suaka yang diterima

menjadi pengungsi akan diberikan surat keterangan (*attestation letter*) yang menyatakan bahwa pemegang surat tersebut telah diakui sebagai pengungsi dan berada dalam perlindungan UNHCR dan secara khusus mendapatkan perlindungan dari ancaman pendeportasian paksa ke negara asal tempat dimana kehidupan dan kebebasannya terancam. Para pengungsi akan dialokasikan di suatu lokasi khusus oleh UNHCR dan secara khusus mendapatkan perlindungan dari ancaman pendeportasian paksa ke negara asal tempat dimana kehidupan dan kebebasannya terancam. Para pengungsi akan dialokasikan di suatu lokasi khusus oleh UNHCR yang juga bekerjasama dengan IOM selama menunggu proses 3 solusi permanen yang diberikan oleh UNHCR yaitu repatriasi sukarela, integrasi lokal dan penempatan ke negara ke-3. Selama menunggu proses solusi, para pengungsi wajib menaati hukum nasional Indonesia, hal ini sesuai dengan Pasal 2 Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi yang menyatakan:

"Tiap pengungsi mempunyai kewajiban-kewajiban pada negara dimana ia berada, yang mengharuskannya terutama menaati undang-undang serta peraturan-peraturan negara itu dan juga tindakan-tindakan yang diambil untuk memelihara ketertiban umum."

Setiap pengungsi tidak hanya mendapatkan hak, tetapi memiliki kewajiban untuk menaati hukum nasional negara dimana dia berada, hal ini berarti bahwa dengan memegang dan memiliki *attestation letter* dari UNHCR, bukan berarti para pengungsi kebal akan hukum bila melakukan pelanggaran yang mengganggu ketertiban umum. Selama menunggu proses solusi dari UNHCR yang dapat menghabiskan waktu cukup lama, tidak terelakkan para pengungsi ada yang melakukan pidana ringan misalnya berkelahi dengan warga asli Indonesia di sekitar lokasi pengungsian, atau melakukan kegiatan yang tidak diketahui oleh UNHCR dan Ditjen Imigrasi, contohnya melakukan *business* di luar lokasi pengungsian atau melakukan kegiatan *illegal* lainnya dan tertangkap oleh pejabat imigrasi di luar lokasi pengungsian.

³⁹ Berdasarkan data UNHCR per 30 Desember 2009 terdapat 165 orang pencari suaka dan pengungsi asal Afghanistan dan 269 orang pencari suaka dan pengungsi asal Irak.

⁴⁰ <http://www.kapanlagi.com/h/0000242351.html>

⁴¹ Berdasarkan *Cooperation Arrangement Between The Government of The Republic of Indonesia and the International Organization for Migration*, dibuat di Jakarta pada tanggal 14 Oktober 1999 dan dokumen serupa dibuat pada tanggal 4 Oktober 2000, artikel 2 yang memberi izin untuk mendirikan kantor perwakilan IOM di Jakarta, Selain itu dokumen ini menunjukkan dengan jelas dalam bidang apa kerjasama dengan IOM dilakukan, dikutip dalam karya tulis Ajat Sudrajat Havid, Pengungsi dalam Kerangka Kebijakan Keimigrasian yang Kini dan yang Akan Datang, 2004, Jakarta.

Para pengungsi yang melakukan pelanggaran dapat dikenakan sanksi dari hukum nasional Indonesia bahkan benar-benar perbuatan mereka mengganggu ketertiban umum, status pengungsi mereka bisa saja dicabut dan pihak UNHCR tidak menghalangi pemerintah Indonesia untuk menerapkan sanksi berdasarkan hukum nasional Indonesia. Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Anita Restu, *Public Information UNHCR* Indonesia mengatakan bahwa tindakan UNHCR yang tidak menghalangi pemerintah Indonesia menerapkan hukum nasional kepada para pengungsi yang melanggar hukum nasional Indonesia, hal ini dilakukan dalam menghormati kedaulatan negara Indonesia atas wilayah negara kesatuan Republik Indonesia.

Selain melakukan penanganan terhadap para pencari suaka dan pengungsi berdasarkan SE Ditjen Imigrasi No.F-IL.01.10-1297 Tahun 2002 dan menyerahkan penetapan status dan penanganan selanjutnya kepada UNHCR dan IOM, Ditjen. Imigrasi memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap *illegal immigrant*, pencari suaka dan pengungsi yang berada di bawah penanganan UNHCR dan IOM. Pengawasan oleh Ditjen Imigrasi dilakukan bersama suatu tim khusus yang disebut SIPORA (Koordinasi Pengawasan Orang Asing), tetapi pada kenyataannya tim tersebut tidak berjalan dengan baik, sehingga pihak imigrasi lebih banyak menanggung beban dan permasalahan berkaitan dengan masalah pengungsi baik dari segi akomodasi maupun dalam hal pengawasan serta mengeluarkan tenaga ekstra dalam melakukan pengawasan terhadap pencari suaka dan pengungsi yang saat ini berjumlah total 1475 orang.

Pengawasan yang dilakukan oleh imigrasi dimulai dari pendataan orang asing hingga mengawasi segala aktivitas termasuk tidak memperolehkan untuk bekerja dan hanya diam di tempat sambil menunggu keputusan apakah akan disalurkan ke negara tujuan ataupun dipulangkan ke negara asal. Namun, dengan alasan kemanusiaan pihak imigrasi tidak bisa mencegah mereka untuk bekerja guna meringankan beban kehidupan mereka, hal tersebut dikarenakan bantuan dari UNHCR maupun IOM sendiri yang dirasa masih

jauh dari memadai, sedangkan pemerintah dalam hal ini pihak imigrasi mengalami keterbatasan dana dan juga personil yang mampu mengawasi tingkah laku mereka, agar pengawasan berjalan efektif dilakukan koordinasi yang baik antara pihak imigrasi dengan UNHCR dan IOM dengan memberikan laporan-laporan setiap bulannya atas keberadaan pencari suaka dan pengungsi kepada Ditjen Imigrasi. Terdapat beberapa kendala yang dihadapi oleh imigrasi dalam melakukan penanganan atas imigran gelap, pencari suaka dan pengungsi yaitu⁴³:

- a. Kekosongan hukum yang mengatur secara komprehensif pencari suaka dan pengungsi di dalam hukum positif Indonesia, melemahkan koordinasi antar instansi di lapangan.
- b. Kekurangan fasilitas karantina imigrasi untuk menampung para pencari suaka dan pengungsi, ditanggulangi dengan bantuan IOM yang membiayai penyediaan tempat penampungan berupa losmen atau hotel.
- c. Keterbatasan dana rutin sebagai persiapan upaya tanggap darurat, pemeliharaan kesehatan, rehabilitasi dan sebagainya menyulitkan antisipasi keadaan darurat orang-orang asing bermasalah.
- d. Pemda keberatan menerima beban tambahan kedatangan orang-orang asing bermasalah. Perbedaan yang seringkali tajam antara kultur daerah dan kultur orang asing pengungsi potensial mendatangkan konflik sosial.
- e. Timbul kecemburuan sosial terhadap pengungsi yang mendapat bantuan kemanusiaan gratis berupa tempat tinggal dan biaya hidup, sedangkan warga setempat hidup dalam keadaan kekurangan. Warga tidak menyadari bahwa bantuan itu bukan berasal dari pemerintah, tapi dari UNHCR dan atau IOM.
- f. Seringkali asimilasi antara pria pencari suaka atau pengungsi dengan wanita warga setempat, justru meninggalkan beban anak-anak yang ternyata saat repatriasi sukarela atau *resettlement* tidak di bawa serta⁴⁴.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Dirjen Imigrasi melakukan penanganan *illegal*

⁴³ Ajat Sudrajat Havid, *Op., Cit.*

⁴⁴ Mengenai status anak atas pengungsi, UNHCR mempunyai satu solusi dalam menyelesaikan masalah tersebut, para pengungsi yang akan direpatriasi atau disalurkan kenegara ke-3 tidak membawa serta anak istrinya, setelah pengungsi kembali ke negara asal atau telah menjadi warga negara sah di negara ke-3, UNHCR membantu pengungsi tersebut kembali ke Indonesia untuk membawa serta anak dan istrinya ke negaranya, dalam hal status dari anak dan istri pengungsi sesuai dengan kedaulatan negara ke-3 atau negara asalnya. Hal ini dilakukan UNHCR atas dasar memenuhi salah satu hak pengungsi yaitu bersatu dengan keluarga.

immigrant, pengungsi dan pencari suaka, Dirjen Imigrasi selalu berkoordinasi dengan UNHCR dan IOM. Selain melakukan penanganan pada saat menghadapi kedatangan para pengungsi sesuai SE Ditjen Imigrasi. Ditjen Imigrasi memiliki wewenang melakukan pengawasan atas kegiatan dan keberadaannya selama menunggu proses solusi yang diberikan UNHCR dan IOM di Indonesia dengan memberikan laporan setiap bulannya kepada Ditjen Imigrasi. Penanganan dan pengawasan Ditjen Imigrasi tidak terlepas dari koordinasi yang sangat baik antara imigrasi, UNHCR dan IOM.

D. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan :

- 1) Status hukum atas *illegal immigrant* tidak diatur dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi yang merupakan instrumen internasional yang substansinya berisi tentang pengaturan tentang status pengungsi, karena konvensi ini hanya mengatur mengenai pengungsi dan status hukum atas pengungsi diatur oleh Pasal 12 ayat (1) Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi yang menyebutkan bahwa, status hukum pengungsi ditetapkan oleh negara tempat tinggalnya; dari peraturan tersebut tergambar adanya hubungan hukum nasional dan hukum internasional yang mengutamakan hukum nasional yang dikenal dengan *asas monisme* dengan primat hukum nasional.
- 2) Beberapa ketentuan nasional tentang status hukum atas *illegal immigrant* antara lain :
 - a) Status hukum atas *illegal immigrant* Berdasarkan Pasal 25 (1 dan 2) UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri menyatakan bahwa Presiden berwenang memberikan suaka kepada orang asing dengan mengeluarkan Keputusan Presiden, tetapi pada kenyataan Keputusan Presiden mengenai hal tersebut belum pernah diwujudkan dan menimbulkan kekosongan hukum mengenai keberadaan pengungsi di Indonesia.
 - b) Status hukum atas *illegal immigrant* Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian adalah *illegal* atau tidak sah keberadaannya di Indonesia.
 - c) Berdasarkan ide tentang HAM lahir Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No.F-IL.01.10-1297 Tahun 2002. Surat Edaran Dirjen Imigrasi tersebut dijadikan satu-satunya pegang-

an para Pejabat Imigrasi (PI) di lapangan dalam menangani orang-orang asing yang mengklaim sebagai pencari suaka dan pengungsi.

- 3) Berkenaan dengan penanganan terhadap perubahan status hukum *illegal immigrant* menjadi pengungsi di Indonesia dilaksanakan berdasarkan UU No. 9 Thn. 1992 tentang Keimigrasian, *illegal immigrant* yang ditolak sebagai pengungsi memiliki status tidak sah/ *illegal* di Indonesia dan dapat dikenakan deportasi sesuai dengan undang-undang tersebut, sedangkan *illegal immigrant* yang diterima sebagai pengungsi sesuai dengan Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dilarang untuk dideportasi dan pemberian status hukum atas pengungsi ditetapkan oleh hukum nasional negara dimana pengungsi berada. Berdasarkan Pasal 12 (1) Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, penetapan Status Pengungsi tidak dapat dilakukan oleh Pemerintah Indonesia karena Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, sehingga belum ada hukum nasional khusus yang mengatur mengenai status dan keberadaan pengungsi di Indonesia, maka penetapan status pengungsi diserahkan kepada UNHCR. Penanganan atas *illegal immigrant* yang menyatakan diri sebagai pencari suaka dan pengungsi dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi yang dalam pelaksanaannya berdasarkan SE Ditjen Imigrasi No.F-IL.01.10-1297 Tahun 2002 mengenai penanganan terhadap orang asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka dan pengungsi. Ditjen Imigrasi akan menghubungi dan menyerahkan penetapan status pengungsi kepada UNHCR, sedangkan penanganan *illegal immigrant* yang ditolak sebagai pengungsi akan diserahkan kepada IOM. Keberadaan *illegal immigrant*, pencari suaka, dan pengungsi yang berada di bawah penanganan UNHCR dan IOM wajib dilaporkan setiap bulan kepada Ditjen Imigrasi. Walaupun penanganan atas mereka telah diserahkan kepada UNHCR dan IOM. Ditjen Imigrasi sebagai lembaga pengawas orang asing mempunyai kewenangan untuk melakukan penanganan dan pengawasan atas keberadaan mereka selama di Indonesia.

2. Saran

- 1) Indonesia diharapkan segera meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi dan segera mengeluarkan peraturan khusus yang mengatur mengenai pencari suaka dan pengungsi, sehingga terdapat kejelasan aturan dan

kewenangan antar institusi mengenai hal ini.

- 2) Adanya penyempurnaan terhadap UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian perlu dibuat aturan khusus dalam penanganan pencari suaka dan pengungsi, sehingga terdapat dasar hukum yang kuat bila pejabat imigrasi menghadapi klaim orang asing yang masuk ke Indonesia mengaku sebagai pencari suaka dan pengungsi.
- 3) Meningkatkan pengawasan keimigrasian orang asing yang akan masuk ke Indonesia, sehingga dapat menekan arus kedatangan *illegal immigrant*, pencari suaka dan pengungsi pada saat hendak masuk ke Indonesia.
- 4) Memberikan penjelasan dan pengetahuan atas pentingnya penanganan para *illegal immigrant*, pencari suaka dan pengungsi kepada masyarakat umum, sehingga masyarakat dapat tanggap akan

kedatangan para *illegal immigrant*, pencari suaka dan pengungsi dengan segera melaporkan kepada pihak imigrasi, dengan ini dapat membantu imigrasi dalam melakukan pengawasan dan penanganan atas migran gelap, pencari suaka dan pengungsi.

- 5) Pihak imigrasi diharapkan dapat meningkatkan *border management* di daerah-daerah perbatasan Indonesia dan melakukan kerjasama bilateral dengan berbagai negara tetangga seperti Australia, Malaysia dan lain-lain dalam menangani *illegal immigrant*, pencari suaka dan pengungsi, sehingga terdapat koordinasi yang baik antar negara dan saling memberikan informasi atas keberadaan *illegal immigrant*, pencari suaka dan pengungsi, dengan demikian Indonesia dapat tanggap dan dapat melakukan upaya lebih awal sebelum para *illegal immigrant*, pencari suaka dan pengungsi sampai di Indonesia.

Daftar Pustaka

A. Buku-buku

- Mohammad Arif, *Komentar Undang-Undang Keimigrasian Beserta Peraturan Pemerintah*, Pusat Pendidikan dan Latihan Pegawai Departemen Kehakiman, Jakarta, 1997.
- Soetoprawiro Koerniatmanto, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 1994.
- Mochtar Kusumaatmadja dan Ety R Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, PT. Alumni. Bandung, 2003.
- Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*. PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.
- I Wayan Parthiana, *Ekstradisi dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional Indonesia*, CV Mandar Maju. Bandung, 1990.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press. Jakarta, 2007.
- Wahyudin Ukun, *Telaah Masalah-masalah Keimigrasian*. PT Adi Kencana. Jakarta, 2003.
- UNHCR. *Penanganan dapat membuat seluruh perbedaan*. Jakarta.
- UNHCR. *Membantu Pengungsi dan Memperkenalkan UNHCR*. Jakarta.
- UNHCR. *Melindungi Pengungsi dan Peran UNHCR*. Jakarta, 2007-2008
- UNHCR dan LSM. *Istilah yang Berkaitan dengan Perlindungan*. Jakarta
- UNHCR. *Konvensi dan Protokol tentang Status Pengungsi*. Jakarta. 1999.
- UNHCR dan LSM. *Istilah-istilah yang Berkaitan dengan Perlindungan*. Jakarta.

B. Peraturan Perundang-undangan

- Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi
Protokol 1967 tentang Status Pengungsi
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian
Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri
Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
ORTA DEPKUM HAM. 2007

C. Internet/ Karya Tulis

- http://komnasham.go.id/portal/file/Lembar_fakta_20_HAM_dan_Pengungsi.pdf
http://komnasham.go.id/portal/file/Lembar_fakta_20_HAM_dan_Pengungsi.pdf
<http://www.demos.wordpress.com/2006/02/16/kisah-pilu-manusia-perahu-Vietnam/ditampilkan-pada-tanggal-2-Nov-2008-03:39:26-GMT>
<http://www.sievx.com/articles/pspd/20011030perspektifbaru.html> ditampilkan 21Agts 2008 04:57:53 GMT.
<http://www.unhcr.or.id/PROGERPORT/LAPORAN1.pdf>
http://komnasham.go.id/portal/file/Lembar_fakta_20_HAM_dan_Pengungsi.pdf
<http://www.kapanlagi.com/h/0000242351.html>
Indra Yuda, Alvian Bayu. *Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian terhadap pengungsi dan Imigran gelap Pasca penolakan Status sebagai Pengungsi Asal Negara Konflik*. Akademi Imigrasi. Jakarta. 2004.