BAB III

POSISI INDONESIA SEBAGAI NEGARA TRANSIT PARA PENGUNGSI DAN PENCARI SUAKA

BAB III membahas tentang posisi Indonesia sebagai negara transit para pengungsi dan pencari suaka, mencakup kebijakan dalam negeri Indonesia tentang pengungsi dan pencari suaka, penanganan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia, proses status suaka para pengungsi oleh badan internasional di Indonesia, dan kasus penyelundupan manusia.

A. Kebijakan Dan Penanganan Pemerintahan Indonesia Terhadap Pengungsi Dan Pencari Suaka

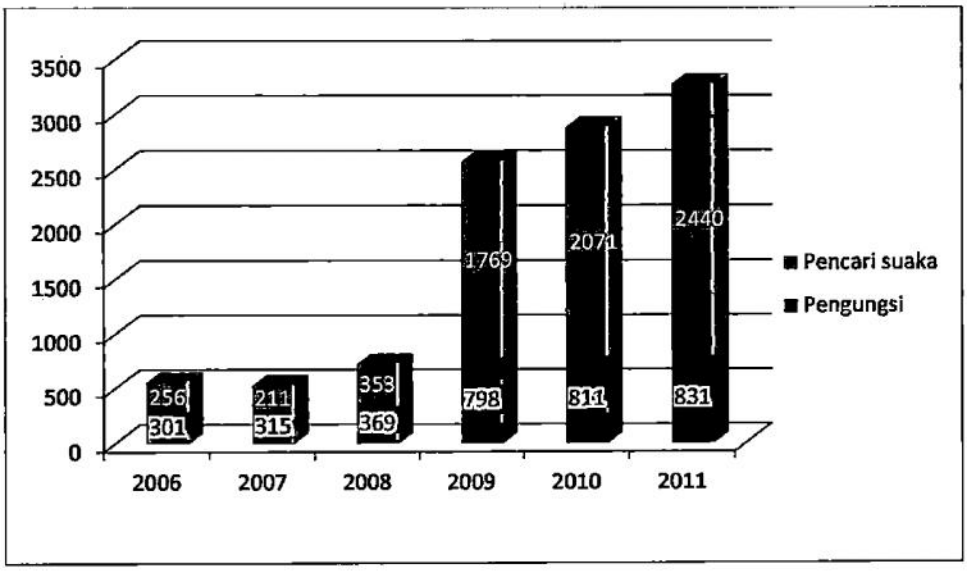
Dari sudut pandang para pengungsi dan pencari suaka asal Afghanistan dan Srilanka yang menuju Australia, Indonesia merupakan negara transit yang letaknya strategis, disamping negara terdekat untuk hijrah ke Australia juga Indonesia negara yang menjamin keselamatan para pengungsi dan pencari suaka karena Indonesia memiliki Undang-Undang perlindungan pengungsi. Indonesia memang belum meratifikasi Konvensi Jenewa Tahun 1951 dan protokol tahun 1967 tentang pengungsi. Namun, bukan berarti Indonesia lepas tangan dalam menangani pengungsi dan pencari suaka.

Pemerintah Indonesia terikat oleh Undang-Undang yang menghadapkan soal keimigrasian irrigular sekalipun dalam bentuk *Asylum Seekers* adalah UU RI Nomor 37 / 1999 tentang Hubungan Luar Negeri Bab VI, pasal 25, 26 dan 27

mengatur pemberian suaka dan masalah pengungsi. Akan tetapi secara substansi pasal-pasal tersebut hanya memberikan kesempatan untuk mengambil langkah-langkah legislatif lebih lanjut.

Indonesia sebagai negara transit, pengungsi dan pencari suaka merupakan masalah kemanusiaan yang berdampak pada bidang keamanan dan sosial. Jumlah pengungsi yang menuju Australia yang tertahan di Indonesia mengalami Peningkatan pengungsi dan pencari suaka dari tahun ke tahun, seperti yang ditampilkan pada grafik di bawah ini :

Grafik 5. Jumlah Pengungsi Dan Pencari Suaka Di Indonesia (Posisi Akhir Tahun)



Sumber: UNHCR STATISTICAL YEARBOOK (Data Pengungsi Dan Pencari Suaka), Kementrian Hukum dan HAM Direktorat Jendral Imigrasi, Internasional Organization For Migration

Dari grafik diatas dapat disimpulkan bahwa tiap tahun jumlah pengungsi dan pencari suaka yang masuk ke Indonesia mengalami lonjakan drastis pada tahun 2009. Hal ini wajar adanya karena pergantian Perdana Menteri Australia

dari John Howard kepada Kevin Rudd pada akhir tahun 2007 dan memulai kebijakan yang memudahkan para pengungsi dan pencari suaka untuk masuk ke Australia pada tahun 2009. Kevin Rudd mencoba menggantikan kebijakan keras John Howard kepada pengungsi dan pencari suaka sehingga menyebabkan lonjakan pengungsi dan pencari suaka ke Australia. Pada akhirnya Kevin Rudd terpaksa bersikap lebih tegas kepada pengungsi dan pencari suaka dan Indonesia sebagai negara transit pengungsi kena imbasnya juga. Jaminan perlindungan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia tertera dalam Undang-Undang, namun dalam pelaksanaan dan penanganannya masalah pengungsi ini masih belum efektif sepenuhnya karena Indonesia menerima pengungsi dan pencari suaka atas dasar kemanusiaan bukan termasuk *High Level Politic.*

Keambiguan yuridiksi semakin terlihat jelas dengan UU No 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, masih mengkategorikan pengungsi sebagai imigran ilegal atau imigran yang memasuki wilayah Indonesia tanpa dokumen keimigrasian yang resmi. Untuk itu para pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia selalu dikenakan tindakan keimigrasian dalam bentuk penahanan selama jangka waktu maksimum 10 tahun di rumah detensi imigrasi yang tersebar di 13 lokasi di seluruh Indonesia.[47]

Kebijakan Indonesia mengenai penerimaan dan penanganan orang *asylum seekers* (sebagian besar dari Afghanistan dan Srilanka) didasarkan *'Selective Policy'*.[48] Dengan kebijakan itu, Indonesia menempatkan orang migran di

[47] ICJR. "Melihat Perlindungan Pengungsi Di Indonesia". http://icjr.or.id/melihat-perlindungan-pengungsi-di-indonesia/. Diakses 10 Sepetember 2012

[48] Robert, Anita. *Asylum Seeker Dari Timur Tengah Di Indonesia; Dari Perspektif Republik Indonesia*. Intrans Publishing, Malang. 2001. Hal 7

karantina sampai identitasnya diketahui, kemudian memulangkan orang tersebut dengan atau tanpa bantuan perwakilannya. Prosedur ini sudah tidak biasa lagi karena dampak krisis moneter dan politik. Yaitu, pada saat ini Kantor Imigrasi yang dibawah berwenang Departmen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia mempunyai anggaran yang sangat terbatas. Berarti, kalau perwakilan orang migran itu tidak mau tanggung jawab atau tidak mampu membayar, orangnya di karantinakan untuk jangka waktu yang tidak terbatas. Seandainya, kalau identitasnya orang itu tidak bisa diketahui, aktibatnya sama, yaitu karantina untuk selamanya atau diusir dari wilayah negara Indonesia.

Namun pengusiran tersebut tidak sejalan dengan prinsip *non-refoulement* dalam Pasal 33Konvensi 1951. *Non-refoulement* termasuk *jus cogens* serta *peremptory norm* sehingga mengikat pula negara-negara bukan pihak pada Konvensi 1951.[49] Prinsip ini ternyata tidak bersifat absolut berdasarkan Pasal 32 ayat 1 Konvensi 1951 karena perkecualiannya terjadi bila pengungsi tersebut menjadi ancaman bagi keamanan nasional dan mengganggu ketertiban umum di negara tempat ia mengungsi. Di Indonesia penerapan prinsip *non-refoulement* dipraktikkan melalui Surat Dirjen Imigrasi No. Nomor F-IL.01.10-1297 yang ditujukan kepada Kakanwil Depkum dan HAM serta Kepala Kantor Imigrasi di seluruh Indonesia, yang memberikan petunjuk mengenai penanganan orang asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka atau pengungsi.[50]

---

[49] UNHCR EXCOM,"Non-refoulement', Conclusion No. 6 (XXVIII), 1977". http://www.refugeelawreader.org/files/pdf/67.pdf. 11 September 2012

[50] Admin. "Imigran Ilegal Saat Diketahui Berada Di Indonesia Dikenakan Tindakan Keimigrasian". http://www.imigrasi.go.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=375. 11 september 2012

Berdasarkan kondisi tersebut, Indonesia yang bukan negara pihak dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang status pengungsi serta kekuataan perundangan yang masih belum kuat dalam penanganan masalah pengungsi. Maka, pemerintah 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.[51] Indonesia juga bekerjasama dengan IOM dalam penanganan imigran pada bulan Oktober 2000 dengan penandatanganan Model Kerjasama Regional (MKR). Dengan begitu Indonesia ikut aktif berpartisipasi menangani masalah pengungsi dan pencari suaka atas dasar kemanusiaan.

B. Proses Status Suaka Para Pengungsi Oleh Badan Internasional Di Indonesia

Usaha penanganan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia terus menerus diperhatikan oleh pemerintah Indonesia. Hal ini disebabkan jumlah imigran, pengungsi ataupun pencari suaka kian bertambah. Dalam hal ini, pemerintah Indonesia bekerjasama UNHCR untuk membuat tempat tinggal sementara karena rumah detensi yang berada di daerah-daerah lain sudah penuh oleh pengungsi dan pencari suaka terutama dari Afghanistan dan Srilanka. UNHCR bekerjasama dengan pemerintah dalam melaksanakan dan menjalani tugas untuk menyediakan perlindungan dan mendukung kebutuhan para pengungsi dan pencari suaka yang tertahan di Indonesia. UNHCR dan pemerintah Indonesia tidak hanya menyediakan kebutuhan dasar mereka seperti tempat

[51]http://www.unhcr.or.id/PROGERPORT/LAPORAN1.pdf diakses pada tanggal 13 september 2012

tinggal dan makanan juga pendidikan, kesehatan, dan pelayanan konseling. Selain pemerintah Indonesia, UNHCR juga bekerjasama dengan Organisasi lainnya seperti IOM dan CWS *(Church world Service).*

Dalam urusannya menangani setiap orang asing yang masuk secara imigran gelap baik *illegal entry* maupun *illegal stay*[52], pemerintah Indonesia berwenang untuk menangkap dan memasukkan mereka ke dalam rumah karantina (rumah detensi). Adapun penetapan statusnya sebagai pengungsi, pemerintah Indonesia menyerahkannya kepada UNHCR sebagai badan internasional yang berwenang dalam hal pengungsi untuk diproses statusnya atau menempatkan mereka di negara ketiga. Sisanya bisa dipulangkan ke negara asalnya dengan bantuan IOM. Akan tetapi pemulangan terpaksa melawan Undang-Undang Dasar IOM, jadi ada migran yang tetap di Karantina yang tidak mau dan tidak bisa dipulangkan. Kelompok ini, bersama dengan orang diakui pengungsi oleh UNHCR tetapi yang belum mendapat *resettlement*, menjadi beban untuk negara Indonesia.[53]

Ada beberapa tahap yang harus dilalui oleh pencari suaka untuk mendapatkan status pengungsi Internasional oleh UNHCR di Indonesia[54]:

1. **Registrasi Pencari Suaka**

   Tahap ini para pencari suaka mengisi formulir dan diberikan arahan dari petugas UNHCR mengenai proses yang akan dilakukan. Para pencari suaka dicatat seluruh detailnya, mulai dari nama, asal, suku,

---

[52] Walaupun mereka mengaku sebagai pengungsi dan pencari suaka

[53] Robert, Anita. *Asylum Seeker Dari Timur Tengah Di Indonesia; Dari Perspektif Republik Indonesia*. Intrans Publishing, Malang. 2001. Hal 8

[54] Akbar Arta jaya. Proses Penentuan status Pengungsi: bagian 1. http://belajarhukum.net/proses-penentuan-pengungsi-bagian-1/. Diakses 13 September 2012

agama, warganegara, bahasa yang digunakan, tanggal keberangkatan dari negara asal, tempat transit, data keluarga, alasan lari dari negaranya, dan sebagainya. Setalah tahap ini, UNHCR akan memberikan semacam *attestation letter*[55], atau suatu surat yang menerangkan bahwa orang tersebut sedang mengikuti proses penentuan status pengungsi. Karena masih tahap awal *attestation letter* yang dikeluarkan adalah *asylum seeker certificate.*

2. **Wawancara Tahap Awal**

Wawancara tahap awal atau yang biasa disebut sebagai *first instance interview* adalah wawancara yang dilakukan petugas UNHCR untuk menggali lebih dalam mengenai kasus seorang pencari suaka sebelum diberikan rekomendasi atau ditolak kasusnya. Sebelum dimulai wawancara, biasanya para petugas sudah mengetahui nomor kasus yang akan dihadapi sekaligus mengadakan riset kecil-kecilan mengenai negara asal pencari suaka, informan negaranya, kasus-kasus lain yang serupa dengan pencari suaka tersebut melarikan diri dari negara asalnya.

3. **Penentuan Status Pengungsi**

Proses penentuan status pengungsi atau biasa disebut proses *Refugee Status Determination* (RSD), adalah suatu tahap dimana petugas UNHCR yang telah selesai wawancara tahap pertama, bertanggung jawab terhadap penyelesaian kasus tersebut, hingga memberikan

[55] *attestation letter* yang dikeluarkan UNHCR memiliki prinsip *non-refoulement.*

laporan dan rekomendasi apakah kasus tersebut diterima atau ditolak oleh UNHCR.

4. **Pemberian Status/Penolakan Status**

Setelah petugas menyelesaikan suatu kasus, maka petugas tersebut memberikan rekomendasi kasus tersebut kepada petugas yang lebih tinggi untuk dilakukan review ulang untuk mendapatkan rekomendasi yang berkualitas. Untuk mereka yang diterima kasusnya dan dinyatakan layak sebagai pengungsi internasional, maka diminta untuk menukarkan *asylum seeker certificate* menjadi *refugee certificate.* Sedangkan mereka yang ditolak kasusnya, mereka dapat mengajukan banding dengan jangka waktu satu bulan setelah penolakan tersebut.

5. **Penampungan Sementara**

Penampungan sementara diberikan kepada para pengungsi yang telah memperoleh status sebagai pengungsi internasional dari UNHCR. Proses menunggu ini bisa mencapai bertahun-tahun hingga seringkali membuat mereka stress, hal ini yang membuat mereka melarikan dan meyelundupakan diri untuk mencapai negara tujuan. Namun selama di tempat penampungan para pengungsi diberikan kebutuhan dasar seperti makanan, tempat tinggal dan pakaian dengan donor atau sumbangan dari negara-negara dan kerjasama dengan badan internasional lainnya seperti IOM dan CWS.

6. **Penempatan Di Negara Ketiga**

Proses penempatan di negara ketiga atau sering disebut dengan *resettlement in the third country* dimulai setelah seorang tersebut berada ditempat penampungan. Proses penempatan ini dilakukan berbagai tahap biasanya. Yang pertama, pihak UNHCR akan memanggil kembali pengungsi untuk wawancara mengkonfirmasi segala hal tahap wawancara sebelumnya. Setelah itu, negara penempatan mengeluarkan pernyataan bahwa mereka akan menerima sejumlah pengungsi. Terkadang mereka menyebutkan spesifikasinya, seperti *range* umur yang diterima, jenis kelamin, pekerjaan terakhir sebelum lari dari negaranya. setelah jumlah ini didapat, kemudian dilanjutkan dengan proses memasukan ringkasan berkas rekomendasi dan wawancara di tahap *resettlement* ini, serta data pendukung seperti *birth certificate*, ijazah sekolah, dan lain-lain. Negara ketiga memiliki hak untuk menerima atau menolak berkas tersebut. Setelah itu, mereka menjalankan tes kesehatan lalu diterbangkan ke negara ketiga. Di negara ketiga mereka memiliki hak layaknya warga negara, namun untuk jangka waktu tertentu. Apabila negaranya sudah bebas dari konflik, maka mereka harus rela untuk kembali ke negara asalnya. Apabila tidak, seringkali mereka mengambil opsi untuk menjadi warga negara tetap di negara penempatan karena sudah mencukupi syarat untuk menjadi warga negara di negara penempatan.

Proses panjang dan rumit untuk mendapatkan status pengungsi internasional dan penempatan di negara ketiga membuat nekat beberapa pengungsi dan pencari suaka untuk melakukan perjalanan ilegal menuju negara tujuan. Banyaknya kasus kaburnya pengungsi dari rumah detensi yang muncul akhir-akhir ini membuat badan imigrasi, kepolisian, TNI, bahkan UNHCR mengalami kesulitan. Hal ini menjadi pekerjaan rumah pemerintah Indonesia untuk lebih meningkatkan pengawasan di daerah perbatasan.

C. Penyelundupan Manusia Sebagai Jalan Keluar Dari Lambatnya Proses Status Pengungsi Dan Penempatan Di Negara Ketiga

Penyelundupan manusia merupakan fenomena baru di kehidupan sosial masyarakat Indonesia dalam beberapa dekade terakhir. Penyelundupan ini akibat dari banyaknya pengungsi dan pencari suaka yang keluar dari negaranya karena konflik dan menghindari persekusi (penganiayaan) dari negara asal karena alasan ras, agama, dan politik. Namun tidak sedikit pula karena alasan ekonomi yang mengaku sebagai pengungsi. Untuk menyaring dan mengumpulkan informasi siapa saja yang berhak untuk mendapatkan status pengungsi internasional yang kemudian ditempatkan di negara ketiga, para imigran ini harus melalui proses panjang dan ketat dari UNHCR. Seperti yang dijelaskan diatas bahwa untuk mendapatkan status pengungsi bisa memakan waktu berbulan-bulan dan setelah mendapatkan status pengungsi mereka ditempatkan di rumah detensi untuk dipersiapkan untuk diberangkatkan ke negara ketiga (negara tujuan) yang bisa memakan waktu bertahun-tahun. Itu pun negara ketiga belum tentu menerima karena negara penempatan juga memiliki hak untuk menerima atau menolak

pengungsi ini. Dengan proses panjang dan ketat serta memakan waktu bertahun-tahun namun belum ada kepastian untuk diberangkatkan di negara penempatan membuat stress para pengungsi dan pencari suaka sehingga nekat untuk melakukan perjalanan ilegal dengan cara penyelundupan *(people smuggling)*.

Penyelundupan manusia juga semakin merebak karena lemahnya pengawasan didaerah perbatasan serta jasa penyelundupan manusia baik yang terorganisir maupun yang sifatnya individual yaitu, banyak nelayan Indonesia yang mau menerima jasa penyelundupan manusia untuk menyeberangkan para pengungsi dan pencari suaka ke pulau Christmas-pintu gerbang menuju Australia. Bisnis penyelundupan manusia merupakan kejahatan transnasional yang terorganisir, tidak hanya mafia-mafia yang bermain dalam lingkaran kejahatan ini namun juga keterlibatan penegak hukum yang patut diwaspadai. Seperti yang sudah dijelaskan untuk menyelundupkan para pengungsi dan pencari suaka, dari Cisarua, Bogor, yang merupakan salah satu tempat penampungan pengungsi dan pencari suaka menuju ke pulau Christmas Australia dapat dibayar dengan tarif US$5000 per orang.[56]

Dari faktor-faktor yang disebutkan di atas diantaranya lambatnya kepastian pengungsi dan pencari suaka ditempatkan di negara ketiga, lemahnya pengawasan perbatasan dan mudahnya akses untuk menyelundupkan manusia membuat kejahatan ini semakin meningkat dari tahun ke tahun dengan berbagai modus operandi. Secara nasional, kasus penyelundupan manusia pada 2009 pihak kepolisian Indonesia mengamankan sebanyak 996 orang imigran dan 32 orang

[56] Thamrin, Mahandis Y."Mengejar Harapan Ke Negeri Seberang", Majalah *National Geographic*, Edisi November 2011. Hal 57

tersangka. Pada 2010 sebanyak 2.352 imigran diamankan dan 40 orang yang menjadi tersangka. Sedangkan 2011 ada 27 tersangka dan 2.470 imigran diamankan.[57]

Berdasarkan Undang-Undang No 15 Tahun 2009, Indonesia telah mengesahkan tentang ratifikasi protokol menentang penyelundupan, namun demikian belum ada Undang-Undang khusus tentang tindak pidana penyelundupan manusia/imigran di Indonesia. Padahal, fenomena masuknya imigran gelap ke Indonesia tersebut sudah memenuhi syarat sebagai *people smuggling*, namun karena ketiadaan Undang-Undang khusus, Polri hanya menggunakan Undang-Undang Imigrasi dalam proses penyidikan. Seperti yang terjadi pada kasus tenggelamnya kapal Maju Jaya bermuatan 72 imigran gelap berasal dari beberapa negara tenggelam di sekitar Pulau Christmas pada 15 Desember 2010 lalu. 30 imigran di antaranya tewas akibat kecelakaan tersebut. Pelaku utama penyelundupan dan perdagangan manusia tujuan Australia, diketahui bernama Haydar Khani warga Australia keturunan Iran, namun dia dijerat bukan karena tindak pidana penyelundupan manusia, tapi pelanggaran imigrasi.[58] Hal ini yang menyebabkan masalah karena lemahnya hukum tentang penyelundupan manusia di Indonesia sehingga jasa penyelundupan manusia di Indonesia sangat subur.

---

[57] Haryono. "Banten Daerah Rawan Penyelundupan Manusia".http://www.poskotanews.com/2012/02/08/banten-daerah-rawan-penyelundupan-manusia/. Diakses 16 Sepetember 2012

[58] Abdul Qodir. "Penyelundup dan Perdagangan Manusia Ditangkap". http://bangka.tribunnews.com/2011/01/27/penyelundup-dan-perdagangan-manusia-ditangkap. Diakses 16 September 2012

Selain itu, imigran gelap yang masuk ke Indonesia dianggap sebagai korban penyelundupan orang, padahal Undang-Undang tentang *people smuggling* tidak ada di Indonesia, mengakibatkan para imigran gelap merasa sangat aman di Indonesia, merasa bebas tanpa dikenakan hukum Indonesia. Yang terjerat hukum Indonesia hanyalah WNI yang juga ikut terlibat (terhasut oleh para penyelundup) dalam penyelundupan manusia, dan mereka juga terjerat oleh hukum Australia. Selama ini, penanganan kasus penyelundupan manusia memang kerap memperburuk hubungan kedua negara. Indonesia tidak menyukai ide Australia untuk membangun pusat hukuman di Indonesia. Australia pun beberapa kali kecewa karena tersangka penyelundup manusia tidak dikabulkan ekstradisinya. Pulau Christmas sendiri jaraknya hanya tiga jam perjalanan kapal dari Indonesia. Dari Australia, pulau tersebut harus ditempuh delapan jam perjalanan dengan pesawat.[59]

Perlu pembenahan dalam kebijakan perundangan maupun hukum di Indonesia mengenai penyelundupan manusia untuk mencapai kejelasan hukum dan perundangan jika terjadi kasus penyelundupan manusia. Tidak hanya penyelundup yang terjerat hukuman, namun juga dari sisi para pengungsi atau pencari suaka yang berhubungan dengan penyelundupan manusia. Peningkatan pengawasan di perbatasan Indonesia dan Australia perlu ditingkatkan lagi dan harus ada koordinasi antara pemerintah Indonesia dan Australia untuk meminimalisir kasus penyelundupan manusia.

Posisi indonesia sebagai negara transit para pengungsi dan pencari suaka merupakan masalah sosial baru bagi masyarakat serta pemerintah Indonesia.

[59] *Ibid*

Masalah pengungsi dan pencari suaka di indonesia belum dimasukan dalam kategori *High level Politic* sehingga perhatian dan penanganannya masih bergantung dari partisipasi dari badan Internasional. Indonesia belum memiliki anggaran khusus untuk mengakomodasi para pengungsi dan pencari suaka. Perlu kerjasama yang sinergis anatara negara asal, negara transit dan negara tujuan agar masalah ini tidak menjadi beban negara transit atau negara tujuan saja. Dalam bab berikut akan tersaji kerjasama anatara negara transit Indonesia dan negara tujuan, Australia dalam menangani pengungsi dan pencari suaka.