

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dapat dikatakan migrasi merupakan bentuk paling awal dari munculnya globalisasi, yang menjadi alasan mengapa topik yang sangat konstan sepanjang sejarah. Salah satu yang menarik topik ini juga akibat tidak adanya batasan politik yang muncul, sehingga banyak yang tertarik untuk membahasnya. Menurut Bohning (1984), *strating point* dari migrasi internasional, terjadi pada saat revolusi industri mulai muncul dan mengambil alih Eropa, serta merupakan suatu bentuk akibat dari tindakan kolonialisme yang menyebar ke seluruh penjuru dunia (Kaur & Metcalfe, 2006) .

Indonesia sudah tidak asing lagi dengan julukan '*transit area*' bagi para imigran yang ingin berpindah dari negara asalnya ke negara yang dianggap lebih baik. Meskipun masih dikategorikan sebagai negara berkembang, namun Indonesia memang dianggap cukup strategis, akibat dianggap menjadi wilayah penghubung antar kawasan Asia Tengah, Timur Tengah dan juga Australia dalam pergerakan arus ekonomi maupun migrasi ini dapat menyebabkan Indonesia menjadi wilayah transit yang banyak dilalui para imigran legal maupun imigran illegal¹.

Mayoritas para imigran memiliki negara tujuan akhir Australia. Sejak lama, Australia memang dianggap sebagai

¹ Garnesia, Irma. *Indonesia Negara Transit Favorit Imigran Gelap*. Diakses melalui Tirto.ID: <https://tirto.id/indonesia-negara-transit-favorit-imigran-gelap-cZ7w>, pada tanggal 31 Desember 2018 pukul 21.13 WIB.

salah satu yang paling menjanjikan untuk dijadikan sebagai tempat tinggal baru. Australia merupakan negara pertama yang meratifikasi Konvensi PBB terkait Status Pengungsi (Konvensi Jenewa) sejak 22 Januari 1954. Perjanjian ini diratifikasi akibat keinginan Australia untuk memberikan suaka kepada orang-orang untuk masuk ke wilayahnya. Australia dianggap layak secara ekonomi dan politik dibanding dengan negara-negara asalnya. Tidak sedikit warga negara yang melakukan hal tersebut, terutama masyarakat dari wilayah Timur Tengah seperti Afghanistan, Sri Lanka, Pakistan, Iran serta negara-negara konflik berkelanjutan (Morris, 2018).

Indonesia dijadikan sebagai *transit area* setidaknya semenjak pada 5 November 2003, pihak berwenang Australia memalingkan satu kapal pencari suaka Kurdi dari Turki yang telah mencapai Pulau Melville, memaksa mereka untuk tetap berada di laut dengan kapal kecil selama empat hari. Hal ini kemudian menyebabkan para pengungsi ini memutar balik kapal menuju Indonesia, sembari menunggu proses masuk ke wilayah Australia diselesaikan. Pada akhirnya, dalam pernyataan pers yang dirilis pada saat itu, Menteri Luar Negeri Alexander Downer mengakui bahwa terjadi kesalahan dalam proses verifikasi masuk para pengungsi yang ada di tubuh petugas Australia, sehingga mereka bisa masuk. Mulai saat itu, Indonesia semakin sering dijadikan sebagai negara transit oleh para pengungsi, sembari menunggu proses administrasi di Australia (Morris, 2018).

Posisi geografis Indonesia yang strategis sebagai penghubung antar kawasan Asia Tengah dan Timur Tengah dengan Australia dalam pergerakan arus migrasi ini menyebabkan Indonesia menjadi wilayah transit yang banyak dilalui oleh para imigran yang mana imigran tersebut termasuk dalam kategori imigran ilegal (Towiri, 2014). Karena mayoritas dari pada imigran tersebut hanya memiliki surat perijinan yang tertuju pada negara tujuan, yang mana berarti

Indonesia bukan sebagai negara tujuan, melainkan transit. Dengan begitu para imigran tersebut datang ke Indonesia tanpa surat perijinan. Walaupun beberapa imigran tersebut ada juga yang memiliki surat perijinan untuk tinggal atau transit di Indonesia. Indonesia yang bentuk negaranya adalah kepulauan secara geografis memiliki banyak pintu masuk: bandara, pelabuhan, batas, darat dan perairan. Selain itu, Indonesia yang juga memiliki garis pantai yang sangat panjang, dan merupakan wilayah yang terletak pada posisi silang jalur lalu lintas dagang dunia, juga menjadi faktor utama yang menyebabkan Indonesia berpotensi kuat sebagai wilayah transit bagi para imigran. Imigran yang terjadi ini juga dikarenakan jumlah warga Indonesia yang terbilang besar. Hal ini sangat memicu perkembangan pasar internasional, dengan adanya sumber tenaga kerja yang terbilang cukup banyak. (Ningsih, 2014).

Beberapa titik paling mudah dimasuki oleh imigran. Beberapa wilayah yang paling rawan sebagai pintu masuk para imigran, yaitu, Semenanjung Riau, Kalimantan, dan Aceh. Mereka bisa masuk lantaran tidak seluruh wilayah Indonesia dijaga oleh aparat baik pemerintah maupun penegak hukum. Mereka masuk melalui wilayah-wilayah yang tidak terjaga tadi. Alhasil, kedatangan mereka luput dari deteksi. Praktek-praktek ilegal seperti penyelundupan orang juga sering terjadi dalam beberapa waktu terakhir. Isu terbaru mengenai jumlah imigran tidak resmi terus melonjak di berbagai sudut dunia.

Dari sekian banyak imigran yang datang ke Indonesia, beberapa diantaranya merupakan imigran yang berasal dari wilayah Timur Tengah. Berbagai alasan menjadi latar belakang terjadinya migrasi dari Timur Tengah seperti terancamnya nyawa masyarakat di negara asal akibat konflik berkelanjutan, sulitnya menemukannya pekerjaan yang layak, serta kehilangan berbagai hak-hak pribadi yang dirampas oleh pihak tertentu (tanah, lahan dan tempat tinggal). Akibat hal ini muncul hal-hal yang membuat mereka memilih untuk

meninggalkan negara asalnya dan berlindung ke negara lain yang sekiranya dianggap lebih nyaman dan terjamin. Di Indonesia sendiri, mayoritas imigran asal Timteng datang dari beberapa negara konflik seperti Suriah, Irak, Iran dan Afghanistan

Timur Tengah di dekade terakhir memang memiliki banyak konflik dan krisis yang menyebabkan masyarakatnya memilih untuk berpindah demi mengamankan diri. Misalkan saja konflik perebutan Irak dan Iran atas kepemilikan *Shattal-Arab*. Konflik demi menyelamatkan dan memperebutkan akses/jalur masuk minyak ke teluk ini sedikit banyak menciptakan kekhawatiran bagi masyarakat kedua negara. Kemudian, ada juga perang berkepanjangan yang terjadi di Afghanistan. Sejak 2001 (paska tragedi WTC), AS melakukan kampanye melawan terorisme di negara ini terutama untuk mengalahkan Taliban. Sejak 2001 hingga sekarang setidaknya ada lebih dari 200.000 korban jiwa dari kedua belah pihak². Masyarakat yang masih ingin hidup, tentu memilih untuk meninggalkan Afghanistan.

Di era Presiden Joko Widodo, masuknya imigran ke Indonesia masih menjadi sorotan (Garnesia, 2018). Berdasarkan data UNHCR, para imigran yang memasuki wilayah Indonesia ada 14.425 orang, data per 31 Januari 2017. Terdiri atas 8.039 pengungsi dan 6.386 pencari suaka. Bahkan hampir 60% diantara mereka menjadikan Indonesia sebagai

² Mata Politik. *Siapakah Pemenang dari Perang Afghanistan?*.

Diakses melalui Mata Politik:
<https://www.matamatapolitik.com/siapakah-pemenang-dari-perang-afghanistan/>

negara transit menuju Australia³. Para imigran itu kemudian menyebar luas ke seluruh sudut wilayah Indonesia. Sebanyak 2.177 orang berada di rumah detensi Imigrasi (rudenim), 2.030 orang di kantor Imigrasi (kanim), 4.225 orang di *community house*, dan sebanyak 5.993 merupakan imigran yang belum memiliki kejelasan datanya, diprediksi masih adanya lebih dari 8.500 imigran serupa⁴.

Penyelundupan imigran sampai saat ini belum terselesaikan dan membutuhkan kerjasama dari negara-negara yang bersangkutan seperti negara-negara di Timur Tengah yang merupakan asal dari imigran legal maupun ilegal, Indonesia sebagai negara transit dan dimana sering terjadi kecelakaan laut dari kapal-kapal tradisional yang mengangkut para imigran ke Australia sebagai negara akhir tujuan dari para imigran tersebut⁵.

Untuk kemudian menaggulangi isu imigran ini, ikut kedalamnya adalah International Organization of Migration (IOM). IOM adalah sebuah organisasi yang bekerja atas nama pemerintahan negara (*Intergovernmental Organization*) dan

³ Diakses melalui: <https://news.detik.com/berita/d-3442963/14425-imigran-ilegal-penuhi-indonesia-ini-langkah-pemerintah> pada tanggal 30 Januari 2019 pukul 18.22 WIB.

⁴ Ibid

⁵ Abdullah, Syarif. *Penyelundupan manusia ancaman stabilitas Pantai Selatan*. Diakses melalui Antara News: www.antaraneews.com/berita/350762/penyelundupan-manusia-ancaman-stabilitas-pantai-selatan, pada tanggal 31 Desember 2018 pukul 22.11 WIB.

memiliki spesialisasi isu migrasi. Didirikan sejak 1951, IOM disini member bantuan dan juga pelatihan kepada imigran⁶.

Hingga sekarang IOM telah mempunyai 173 negara anggota dan 8 negara pengamat. Direktur Jendral IOM bernama William Lacy Swing, pusat komado dari organisasi ini berada di Kota Jenewa, Swiss. Yang diutamakan dari IOM sendiri adalah dapat memperluas jangkauan dalam menghadapi dan menangani tantangan migrasi yang kini telah berkembang. Terutama terhadap negara-negara yang sedang menghadapi masalah internal maupun eksternal, dengan membantu menyelesaikan permasalahan tersebut melalui pembuatan kebijakan atau operasional.

Sejak 1991, hubungan IOM dan Indonesia mulai harmonis, dengan masuknya Indonesia sebagai pengamat di IOM. Hubungan baik ini semakin kuat setelah pemerintah Indonesia menekan pakta kerjasama dengan IOM dalam penanganan pengungsi dari Timor Timur tahun 1999. Dan di tahun ini juga, IOM sudah mulai mendirikan kantor, yang berada di Jakarta dan juga di Bali.

Dengan adanya organisasi ini tentu saja sangat membantu pemerintah dalam menangani kasus imigran, pencari suaka dan pengungsi yang menjadikan Indonesia sebagai negara transit, termasuk juga menangani penyelundup. Perlindungan internasional atas para pengungsi telah diatur di dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi.

Pada dasarnya, Indonesia sampai saat ini belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang pengungsi, sehingga tidak ada hukum nasional khusus yang

⁶ IOM. *History*. Diakses melalui IOM: <https://www.iom.int/iom-history>, pada tanggal 31 Desember 2018 pukul 22.41 WIB.

mengatur tentang status dan keberadaan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Disesuaikan dengan latar belakang yang sudah dipaparkan, penulis menyimpulkan suatu rumusan masalah yaitu: *Bagaimana peran International Organization for Migration (IOM) dalam menangani kasus imigran Timur Tengah di Indonesia pada Era Presiden Joko Widodo?*

C. Kerangka Pemikiran

1. Konsep Organisasi Internasional

Perkembangan yang signifikan dalam sumbangsih dari organisasi internasional, mampu menjadikan peran Organisasi Internasional semakin menonjol di dunia internasional. Perlahan, peran negara dalam sistem internasional mulai mendapat ancaman dari kehadiran organisasi internasional yang mulai tumbuh pesat dalam segi kuantitas, meskipun pada kenyataannya negara tetap dijadikan sebagai aktor utama dalam kerjasama internasional.

Adanya perkembangan OI ini disebabkan oleh pergaulan internasional dimana secara tidak langsung menuntut untuk dapat mengatur dan menyelesaikan permasalahan yang muncul akibat pergaulan tersebut. Seiring berjalannya waktu, peran organisasi internasional ini semakin penting karena OI menunjukkan diri mampu menjadi mediator atau pihak ketiga yang sangat membantu, terutama dalam penyelesaian sengketa dan konflik tertentu.

Terdapat banyak pandangan oleh para ahli terkait pandangan terhadap organisasi internasional. Termasuk

Teuku May Rudy, yang memberikan pengertian khusus terkait dengan organisasi internasional, yang berbunyi:

“Organisasi internasional menjadi pola kajian kerjasama yang tentu melintasi batas negara, dengan struktur organisasi yang jelas dan lengkap. Organisasi internasional diharap dan diproyeksi untuk dapat mencapai tujuan-tujuan yang sudah ditentukan di awal baik antara pemerintah dengan pemerintah, maupun antar sesama kelompok non pemerintah terhadap negara yang berbeda.”

Adapun konsep organisasi internasional dapat dikategorikan menjadi 2 bagian, yaitu (May, 2009, p. 3):

- a. *International Governmental Organization* (organisasi antarpemerintah) adalah organisasi yang mana anggota-anggotanya berasal dari delegasi resmi pemerintah dari negara-negara di dunia. Contohnya adalah PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) dan IOM (*International Organization for Migration*).
- b. *Non Governmental Organization* (organisasi nonpemerintah) adalah kumpulan dari kelompok-kelompok swasta yang bergerak di bidang ekonomi, kebudayaan, lingkungan hidup, dan lain-lain.

Sepengertian dengan Rudy, **Chever** dan **Haviland** juga mendefinisikan organisasi internasional yakni (Suherman, 2003, p. 48):

“Organisasi internasional merupakan bentuk pengaturan kerjasama internasional yang melembaga antara negara-negara, dengan adanya status persetujuan dasar untuk pelaksanaan fungsi, dengan manfaat timbal balik, yang didukung dengan pertemuan-pertemuan serta kegiatan-kegiatan staf yang berkala.”

Dalam kasus masuknya imigran ilegal ke wilayah Indonesia, posisi IOM adalah sebagai sebuah organisasi

antar-pemerintah yang berperan dalam penanganan migrasi di Indonesia. IOM membantu berbagai pemerintahan negara di dunia dalam mengembangkan dan menerapkan kebijakan, perundang-perundangan, dan juga mekanisme migrasi yang benar melalui beberapa bantuan teknis dan pelatihan bagi beberapa petinggi pemerintahan, serta dengan membantu para imigran yang kesusahan dalam menyelesaikan urusannya⁷.

Menurut **Clive Archer**, peran organisasi internasional terbagi menjadi 3, yaitu (Archer, 2015) :

- a. Instrumen Sarana yaitu organisasi internasional berguna untuk mencapai kesepakatan, menekan intensitas konflik dan menyatukan suara.
- b. Arena Wadah yaitu organisasi internasional untuk berkumpul, berkomunikasi, dan menyusun keputusan internasional secara bersama dengan hasil terciptanya perjanjian internasional yang dapat dijalankan seluruh negara peserta.
- c. Pelaku (aktor) yaitu organisasi internasional juga bisa menjadi pelaku atau aktor independen atau yang autonomous dan bertindak dalam kapasitasnya sendiri sebagai organisasi internasional dan bukanlah sekedar pelaksanaan demi kepentingan para anggotanya.

Berdasarkan peran organisasi internasional tersebut, IOM dapat dikategorikan sebagai wadah atau forum yang digunakan untuk berkomunikasi antara pihak organisasi internasional dan pihak pemerintah pusat maupun daerah yang menjadi tempat imigran ilegal masuk dan menetap. Dan dengan merumuskan beberapa perjanjian-perjanjian

⁷ IOM. Mission. Diakses melalui IOM: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-iom-1/missions>, pada 11 Desember 2018 pukul 11.00 WIB.

internasional dalam penanganan migrasi internasional. Selain itu, IOM juga sebagai fasilitator untuk membantu anggota-anggotanya dalam hal penanganan imigran yang terkait pelanggaran hak asasi manusia.

2. Teori Peran

Dalam bukunya, **Mohtar Mas'ood** "*Studi Hubungan Internasional: Tingkat Analisis dan Teorisasi*" bahwa peranan (*role*) adalah perilaku yang diharapkan akan dilakukan oleh seseorang yang menduduki suatu posisi. Ini adalah perilaku yang diletakkan pada suatu posisi. Setiap orang yang menduduki posisi itu, diharapkan berperilaku seperti sesuai dengan sifat posisi itu (Mas'ood, 2006).

Teori peranan menegaskan bahwa perilaku politik adalah perilaku dalam menjalankan sebuah politik. Teori ini berasumsi bahwa sebagian besar perilaku politik adalah akibat dari tuntutan atau harapan peran yang kebetulan dipegang oleh aktor politik, memang kepribadian dan sikap orang yang menjadi menteri luar negeri mempengaruhi keputusan yang dibuatnya, tetapi yang jelas keputusan itu dibuat ketika dia menjalankan suatu peranan atau serangkaian peranan, dan fakta inilah yang menurut teorisasi peranan paling penting untuk diperhatikan (Mas'ood, 2006).

Pengertian tersebut menjadikan peranan ini merupakan sebuah kewajiban dan tugas khusus yang menjadi alasan berdirinya organisasi itu atau bagaimana kemudian organisasi tersebut, memandang sebuah isu yang sedang berkembang di masyarakat luas. **Mohtar Mas'ood** mengartikan teori peran yakni merupakan organisasi yang menjalankan pelaksanaan dari fungsi dan juga harapan bagi lingkungan sekitar terhadap keberadaan organisasi tersebut.

Berdasarkan pemikiran **John Wahlke**, dalam teori peran terdapat dua kemampuan yang berguna bagi analisis politik, yaitu (Mas'oed, 1990) :

Pertama, ia menunjukkan bahwa aktor politik umumnya berusaha menyesuaikan perilakunya dengan norma perilaku yang berlaku dalam peran yang dijalankannya. Jadi, kegiatan politik individu selalu ditentukan oleh konteks sosialnya. Kerangka berpikir teori peranan memandang individu sebagai seseorang yang tergantung pada dan bereaksi terhadap perilaku orang lain.

Kedua, teori ini memiliki kelebihan dalam menjelaskan secara rinci sebuah institusi secara dalam. Dari pemikiran John Wahlke dapat ditarik kesimpulan bahwa aktor politik umumnya berusaha menyesuaikan tindakannya dengan norma-norma perilaku yang berlaku dalam peran yang dijalankannya. Ia mendeskripsikan peranan institusi secara behavioral, dimana model teori peran menunjukkan segi-segi perilaku yang membuat suatu kegiatan sebagai institusi.

International Organization for Migration sebagai organisasi internasional didirikan dengan tujuan untuk mempertahankan peraturan-peraturan agar dijalankan dengan baik dan benar guna mencapai tujuan bersama yakni mengatasi permasalahan mengenai imigran ilegal.

D. Hipotesa

Peran *International Organization for Migration* (IOM) dalam menangani kasus imigran Timur Tengah di Indonesia pada Era Presiden Joko Widodo:

- 1) IOM sebagai sarana untuk mencapai kesepakatan dan menyatukan suara, dengan melakukan perjanjian teknis pada program pengembangan, pendidikan,

- pelatihan, dan bantuan teknis. Contohnya, upaya *capacity-building* yang dilakukan oleh IOM-POLRI.
- 2) IOM sebagai wadah atau organisasi internasional memiliki tugas untuk berkomunikasi dan ikut membantu pembuatan atau perumusan keputusan secara bersama-sama, salah satunya dengan program kolaborasi IOM-Indonesia sejak tahun 2015 dalam program *Counter Trafficking* untuk menanggulangi perdagangan manusia dari kawasan Timur Tengah.
 - 3) IOM memiliki peranan dalam menjalankan fungsi sesuai harapan lingkungan yang ada dalam menyelesaikan masalah tertentu, salah satunya IOM telah menetapkan *Migration Crisis Operational Framework* (MCOF).

E. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan untuk menjelaskan peran International Organization for Migration (IOM) dalam menangani kasus imigran Timur Tengah di Indonesia pada era Presiden Joko Widodo tahun 2014-2018.

F. Metodologi Penelitian

1. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah riset yang bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis dengan pendekatan induktif. Proses dan makna (perspektif subyek) lebih ditonjolkan dalam penelitian kualitatif. Landasan teori dimanfaatkan sebagai pemandu agar fokus penelitian sesuai dengan fakta di lapangan.

2. Teknik Pengumpulan Data

Penulis menggunakan teknik pengumpulan melakukan telaah data dan berbagai literature seperti buku, artikel dari beberapa media yang terkait dengan topik yang dibahas penulis, hingga jurnal-jurnal nasional dan internasional.

3. Metode Analisa

Berkaca dari hal ini, kemudian penulis berusaha untuk menggunakan metode analisa kualitatif melalui studi kasus. Hal ini akibat penulis melakukan penelitian secara spesifik terhadap program Peranan IOM dalam Kasus Migran Ilegal di Indonesia, dengan cara mengumpulkan banyak material berasal dari sumber-sumber informasi yang dapat menjelaskan kasus tersebut secara detail.

4. Lingkup Penelitian

Agar pembahasan tidak menyimpang dari tema dan tujuan yang diinginkan, maka penulis menetapkan jangkauan penelitian difokuskan pada fungsi dan peran International Organization for Migration (IOM) dalam menangani kasus imigran timur tengah di Indonesia pada saat pemerintahan Presiden Joko Widodo. Penulis juga menetapkan jangkauan penelitian untuk data-data yang akan diperlukan diambil dari tahun 2014 sampai 2016. Kepentingan ini diawali pada tahun 2013 saat Indonesia masih tercatat sebagai pengamat IOM dan bersama UNHCR menghasilkan Jakarta Declaration yang berisi tentang rancangan solusi dan aksi spesifik mengenai migrasi. Dilanjutkan pada tahun 2014, Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia menandatangani Technical Agreement on Cooperation for Capacity Building for Law Enforcement (TA). Kepentingan ini semakin menarik

banyak pihak untuk terlibat hingga pada tahun 2016 IOM mendapat bantuan dari LSM di Indonesia.

G. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan bab-bab selanjutnya, penulis akan membagi pembahasan ke dalam lima bab, dengan perincian masing-masing bab sebagai berikut:

BAB I berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, landasan teori, hipotesa, jangkauan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematikan penelitian.

BAB II akan menjelaskan mengenai profil IOM serta partisipasi IOM dalam isu-isu migran internasional.

BAB III penulis akan membahas tentang imigran Timur Tengah di Indonesia dan mengapa Imigran Timur Tengah memilih Indonesia sebagai wilayah transit.

BAB IV berupa penjelasan terkait peranan IOM dalam penyelesaian kasus migrasi di Indonesia, serta bagaimana kolaborasi IOM dan Indonesia dalam penyelesaian masalah pada tahun 2014-2018.

BAB V berisi kesimpulan skripsi yang telah dijelaskan dari BAB I sampai BAB IV sekaligus menjadi bagian akhir penulisan skripsi.