

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Imigran gelap merupakan salah satu bentuk kejahatan *transnasional* yang marak terjadi akhir-akhir ini. Dalam hubungan Internasional imigran gelap merupakan bagian dari ancaman keamanan non tradisional yang melanda dunia setelah perang dingin berakhir. Ancaman ini meningkat seiring dengan meningkatnya arus perjalanan, komunikasi dan perpindahan tenaga kerja yang disebabkan oleh globalisasi. Masalah ini menjadi perhatian internasional dan menuntut untuk segera diatasi.

Masalah imigran gelap sebagai salah satu bentuk kejahatan lintas-negara (transnasional) memperoleh perhatian serius dari DPR sebagai pusat legislasi nasional. Ini dapat dilihat dari disusun dan dibahasnya sejak tahun 2008 Rancangan Undang-Undang Keimigrasian dan RUU tentang Pengesahan Protokoler untuk mencegah dan menghukum perdagangan orang terutama perempuan dan anak (suplemen tentang Konvensi PBB melawan *transnational organized crime*). Selain itu, DPR telah mensahkan UU No. 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara dan UU No. 35 tahun 2009 tentang Narkotika yang terkait kepentingan mencegah kejahatan transnasional lebih banyak lagi, yang implementasinya harus diawasi oleh DPR.

PBB telah mengeluarkan konvensi terkait masalah imigran gelap, yakni *UN Convention Against Transnational Organized Crime*.¹ Disamping itu, terdapat dua tambahan protokoler, yakni *The Protocols Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air* dan *The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Person, especially in Women and Children*.²

Protokol pertama khusus dirancang untuk memotong pergerakan orang secara illegal melalui berbagai perbatasan internasional. Protokol itu akan memantapkan berbagai persetujuan internasional untuk kerjasama penegakan hukum mencegah penyelundupan manusia. Ia juga berperan melindungi hak kaum migrant yang diselundupkan. Ruang lingkup protokol meliputi upaya penyelidikan dan penuntutan tindak pidana yang bersifat transnasional dan melibatkan kelompok pelaku tindak pidana terorganisir. Secara khusus, Pasal 5 Protokol melindungi mereka yang menjadi korban karena mereka menjadi obyek dari tindak pidana yang ditetapkan protokol tersebut.

Di berbagai Negara, kasus imigran gelap terus terjadi, mulai dari Angola, China, India, hingga Rusia, Inggris dan Amerika Serikat, dengan angka dan alasan beragam. Di Angola, pada tahun 2008, terdapat 400 ribu imigran gelap asal Kongo, yang semuanya sudah dipulangkan. Di China, sekalipun tidak ditemukan jumlah yang pasti, para imigran gelap asal Korea Utara dan Mongolia terus mengalir. Hal serupa terus terjadi di India, yang terus terancam imigran gelap asal Bangladesh akibat garis perbatasannya

¹ Marsha Mildon, "New UN Protocol Against Organized Crime and Illegal Immigrants", *Law-Now* <http://www.highbeam.com>, diakses 3 Juli 2011.

² *Ibid*.

yang panjang. Sementara, angka imigran gelap di Rusia terus mencengangkan, mencapai 10 – 12 juta orang, dengan jumlah 200 ribu orang setiap tahunnya masuk ke wilayah Rusia dari wilayah bekas propinsinya. Di Inggris, yang jauh lebih maju secara ekonomi dan stabil secara politik, ada sekitar 500 sampai 700 ribu imigran gelap. Di Amerika Serikat, terdapat sekitar 12 hingga 20 juta imigran gelap, yang sebagian besar berasal dari Amerika Latin.³

Indonesia sebagai salah satu negara berkembang juga memiliki potensi yang kuat untuk terjadinya praktek kejahatan imigran gelap. Imigran gelap sendiri adalah usaha untuk memasuki suatu wilayah tanpa izin. Imigran gelap tidak hanya didorong oleh faktor ekonomi atau lemahnya penegakan hukum di Indonesia. Akan tetapi juga didukung oleh wilayah geografis Indonesia itu sendiri. Indonesia yang bentuk negaranya adalah kepulauan secara geografis memiliki banyak pintu masuk, seperti : bandara, pelabuhan, batas darat dan perairan. Selain itu, Indonesia 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 menyebabkannya berpotensi kuat untuk terjadinya imigran gelap. Hal ini menyebabkan Indonesia menjadi negara yang memiliki sumber tenaga kerja yang besar dan sebagai target untuk perkembangan pasar internasional. Berbagai kendala dihadapi oleh Indonesia dalam menghadapi persoalan imigran gelap seperti

³ *Ibid:11.*

kurangnya sumber daya manusia yang kompeten, kendala dalam bidang teknologi, dan lemahnya penegakan hukum dan kekuatan diplomatik.

Besarnya potensi terjadinya imigran gelap di Indonesia ini menjadi masalah yang perlu mendapat perhatian. Dengan demikian perlu diadakan suatu kajian terhadap masalah-masalah yang terkait dengan kejahatan lintas negara yang melanda Indonesia, salah satunya adalah persoalan imigran gelap, yaitu usaha untuk memasuki suatu wilayah negara lain secara ilegal. Imigran gelap dapat pula berarti bahwa menetap di suatu wilayah melebihi batas waktu berlakunya izin tinggal yang sah atau melanggar dan tidak memenuhi persyaratan untuk masuk ke suatu wilayah negara secara sah.

Bagi penulis, besarnya potensi masalah imigran gelap dan berbagai dampak negatif yang menyertainya mendorong penulis untuk tertarik mengangkat topik penelitian tentang upaya pemerintah Indonesia dalam menangani permasalahan imigran gelap sebagai kajian utama dalam penelitian ini. Sehingga penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam perkembangan Ilmu Hubungan Internasional dan mampu memberikan pengetahuan yang lebih mendalam mengenai usaha-usaha pemerintah dalam mengatasi permasalahan imigran gelap.

B. Latar Belakang Permasalahan

Setiap tahun Indonesia selalu dibanjiri imigran dari sejumlah negara. Tujuan mereka ke Australia, namun Indonesia menjadi tempat mereka sementara. Mereka hidup di sejumlah penampungan selama bertahun-tahun, sehingga tidak jarang diantara mereka ada yang menikah dengan penduduk

setempat. Namun masalah imigran menjadi bom waktu, bila Indonesia tidak mengambil langkah tepat. Kehadiran imigran ini bisa menimbulkan banyak masalah, termasuk hubungan baik Indonesia dan Australia. Kericuhan sesama imigran di penampungan sudah menjadi hal biasa. seperti yang terjadi di penampungan di Cilegon, Banten yang sudah sering terjadi diantara sesama imigran gelap dan menjurus pada tindak kriminalitas dan pelanggaran hukum. Hidup di penampungan selama bertahun-tahun tanpa kepastian, telah mempengaruhi kondisi mental dan emosi para imigran ini, sehingga sering kali terjadi keributan atau ulah mereka yang melarikan diri dari penampungan. Seperti yang terjadi di Surabaya. Sembilan imigran asal Afghanistan membobol tembok dari rumah detensi yang menahan mereka, dan kesembilan imigran ini sudah dua kali melakukan hal yang sama.⁴

Indonesia bukanlah negara yang menjadi tujuan para imigran ini. Tujuan mereka Australia, dimana mereka bisa mendapatkan kehidupan baru. Sebagian besar imigran ini melarikan diri dari Pakistan dan Afghanistan. Sisanya Myanmar, Iran dan Srilanka. Mereka umumnya lari dari tekanan politik dan ekonomi. Kendati tujuan mereka ke Australia, Indonesia setiap tahun harus menampung para imigran ini. *International Organization of Migran* atau IOM mencatat, sepanjang tahun 2010 tercatat sekitar 600 imigran gelap masuk ke wilayah Indonesia. Di Indonesia, mereka ditampung di sejumlah daerah seperti di Medan, Sumatera Utara, para imigran ini hidup di penampungan yang dikelola badan internasional IOM. Mereka berasal dari

⁴<http://www.indosiar.com/fokus/84328/imigran-gelap-akan-jadi-bom-waktu-bagi-indonesia>, diakses 20 Juni 2011.

Myanmar, Afghanistan dan Iran. Jumlahnya sekitar dari 150 orang. Mereka tidak bebas keluar masuk disertai dengan pengawasan dan ijin khusus yang ketat. Para imigran ini hidup serba terbatas. Mereka diberikan uang saku secukupnya serta fasilitas seadanya. Mereka melarikan diri karena situasi politik di negaranya kacau. Seperti Rahman. Ia memilih mencari kehidupan baru di negara lain karena takut dengan regim yang berkuasa di sana.⁵

Bagi pemerintah Indonesia, kehadiran imigran tentu menimbulkan masalah. Tidak sedikit mereka yang tertangkap karena melakukan tindakan kriminal. Tidak hanya itu saja, masalah imigran gelap ini juga mempengaruhi hubungan Indonesia dan Negara tujuan utama para imigran gelap khususnya Australia. Indonesia dianggap tidak bisa menangani imigran gelap ini dengan baik. Apa yang dilakukan pemerintah memang hanya bisa memberikan penampungan sementara, serta hak-hak mereka. Soal keinginan para imigran ini pergi ke Australia, tentu tidak semudah itu menyerahkannya ke pemerintah disana. Penyelesaian masalah imigran ini tergantung Indonesia dan Australia. Bagi pemerintah Indonesia, kita dituntut untuk memberikan penampungan yang layak dan menjamin hak-hak mereka, karena kalau tidak, Indonesia akan mendapat sorotan buruk di mata dunia internasional.⁶

Salah satu faktor utama yang sering dituding sebagai penyebab utama semakin maraknya kasus imigran gelap adalah globalisasi. Era globalisasi yang ada saat ini membuka peluang untuk terbukanya pasar bebas lintas antar negara. Masing-masing negara memiliki peluang besar untuk saling mengisi

⁵ *Log cit*, 20 Juni 2011.

⁶ *Log. Cit.*, 20 Juni 2011.

kebutuhan di dalam negeri, baik dari segi infrastruktur maupun suprastruktur. Globalisasi dibarengi dengan kemajuan teknologi. Perkembangan teknologi informasi dan transportasi kian meningkat sehingga membuat batas-batas antar negara semakin semu. Jalur lalu lintas pun semakin mudah untuk diakses.

Semakin terbuka lebarnya jalan lalu lintas antar negara pada era globalisasi ini menyebabkan meningkatnya pula mobilitas barang dan manusia antar satu negara ke negara lain. Dalam memenuhi kebutuhannya, secara tidak langsung negara membuka lebar pintu masuk dan akses ke dalam ruang lingkup batasan negara. Masing-masing individu juga dengan mudah melakukan perjalanan dari satu negara ke negara lain dengan berbagai kepentingan. Dengan fenomena ini, berbagai usaha dilakukan untuk tetap menjaga keamanan dan stabilitas negara, seperti menetapkan peraturan-peraturan tentang keimigrasian, walau masih banyak terdapat lubang-lubang hitma yang dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu secara ilegal demi kepentingan pribadi.

Era globalisasi kemudian memunculkan potensi untuk terjadinya penyimpangan-penyimpangan. Akses yang gampang dan peraturan yang mudah dipermainkan menimbulkan suatu praktek kejahatan lintas negara. Kejahatan lintas negara ini sejatinya sudah ada sejak dahulu, tetapi sesuai perkembangan jaman, pelbagai inovasi telah dilakukan oleh para pelanggar sehingga kejahatan lintas negara pun muncul dalam kemasan yang

teroganisir dengan melibatkan banyak pihak, baik dari dalam maupun luar negeri.

Kejahatan lintas negara, atau yang dikenal dengan istilah kejahatan transnasional menimbulkan banyak kerugian bagi suatu negara, bahkan bagi daerah-daerah tertentu di dalam negara tersebut. Pelbagai penyimpangan yang dapat dilakukan, seperti pengeksploitasian sumber daya (sumber daya alam dan sumber daya manusia) yang terlalu berlebihan berdampak kepada manusia yang ada dunia, dengan munculnya atau menguatnya masalah-masalah, seperti kemiskinan, konflik, dan kerugian lainnya yang bersifat materi. Bencana alam pun menjadi salah satu masalah yang kemudian dipertanyakan sebab-musabab munculnya terkait dengan praktek kejahatan antar bangsa yang mengakibatkan adanya kerusakan lingkungan. Dengan demikian, kejahatan transnasional “berhasil” menjadi masalah bersama, masalah di negara-negara dunia; menjadi masalah nasional dan internasional.

Dalam studi hubungan internasional, masalah imigran gelap dikategorikan sebagai *soft issue* (isu lunak), ini membedakannya dari isu-isu keras (*hard issues*), seperti masalah perang antar Negara, peningkatan anggaran pertahanan Negara, perlombaan senjata dan pengembangan senjata nuklir. Walaupun demikian, bukan berarti masalah imigran gelap bukan menjadi persoalan penting yang dihadapi oleh banyak Negara, apalagi Negara maju dan tidak merupakan ancaman bagi keamanan nasional mereka. Sebab, di pintu masuk di berbagai Negara, seperti bandara dan pelabuhan laut, pihak imigrasi memasang peringatan keras dan besarnya dampak yang ditimbulkan

bagi korban dan mereka yang terlibat, maupun Negara transit dan Negara tujuan akhir.

Dari perspektif keamanan, analisis keamanan mengantisipasi dampak besar yang ditimbulkan dari kasus imigran gelap karena kecenderungannya dengan peningkatan aktivitas terorisme internasional yang dilakukan oleh para actor non Negara (*non-state actors*) di berbagai belahan dunia. Para actor non Negara ini dapat memanfaatkan jalur resmi dan non resmi untuk masuk ke suatu Negara dengan memanipulasi identitas mereka. Sebagai alternatif, jika gagal dengan modus operandi ini, mereka memanfaatkan akses pengungsi dan calon peminta suaka, yang jika di Negara transit dan Negara tujuan tidak terdapat prosedur dan mekanisme yang ketat terkait dengan keimigrasian. Selanjutnya, jika mereka lolos dari petugas keimigrasian dan keamanan, serta tidak diawasi lebih lanjut, dapat membaaur dengan masyarakat untuk kemudian melanjutkan kegiatan mereka dan mencapai sasaran yang sebenarnya. Sehingga jalur imigran gelap dan penyelundupan manusia secara tidak langsung dapat memberikan ancaman bagi keamanan nasional suatu Negara.

Dari perspektif lain, sejalan dengan semakin beragam dan canggihnya ancaman keamanan jenis baru dan majunya analisis studi hubungan internasional dan studi keamanan dan pertahanan, para analis melihat dampaknya lebih jauh terhadap ancaman ekonomi yang dihadapi oleh Negara yang menanggung risiko, sebagai Negara transit maupun tujuan. Secara lebih jauh, para analis telah mengkaji relevansinya dengan semakin berat beban

ekonomi dan keuangan yang harus ditanggung pemerintah Negara transit dan tujuan untuk menangani para imigran gelap tersebut. Hal ini menyangkut penyediaan makanan dan akomodasi sehari-hari bagi mereka setelah tertangkap dan menjadi tahanan karantina. Dengan pintu masuk yang banyak, apalagi untuk sebuah Negara kepulauan yang luas seperti Indonesia, resiko ekonominya jauh lebih berat, termasuk untuk memulangkan kembali mereka melalui prosedur deportasi maupun mempersiapkan dan mengirimkan mereka ke Negara tujuan akhir. Inilah yang disebut sebagai ancaman ekonomi yang dihasilkan dari aktivitas imigran gelap.

Modus operandi para imigran gelap beragam. Pertama, masuk melalui pintu resmi dan tidak resmi di perbatasan dan menggunakan Negara transit (Negara ketiga). Ada pula yang memanfaatkan berakhirnya visa dan paspor mereka dan mencari pihak ketiga yang dapat membantu membuatkan dokumen keimigrasian mereka secara illegal. Sebagai kejahatan, kegiatan imigran gelap seringkali dilakukan secara terorganisasi sehingga membutuhkan kerjasama komprehensif antar Negara melalui pertukaran informasi dan upaya lain di tingkat internasional.

Di tengah ancaman semakin maraknya kasus imigran gelap saat ini dan masa mendatang, Indonesia masih dihadapkan pada berbagai kendala dalam menghadapi persoalan imigran gelap, seperti kurangnya sumber daya manusia yang kompeten, kendala dalam bidang teknologi, dan penegakan hukum serta kekuatan diplomatik yang masih lemah. Besarnya potensi terjadinya persoalan imigran gelap di Indonesia ini merupakan suatu masalah

yang perlu mendapat perhatian serius. Jika pada awalnya para imigran gelap yang tertangkap oleh aparat keamanan Republik Indonesia di perbatasan wilayah negara adalah merupakan kelompok yang memiliki tujuan untuk ke negara Australia karena negara Australia lebih mudah dicapai dan besar harapan peluang keberhasilan yang disediakan disana dibandingkan dengan negara-negara lain. Kebijakan yang ada lebih banyak diwarnai respons dan penyelesaian sepihak (unilateral). Para imigran diberlakukan lebih lembut dan istimewa. Karena negara Indonesia secara geografis merupakan negara terdekat Australia. Selain itu, juga disebabkan Pemerintah Indonesia lemah dalam pengawasan kawasan perbatasannya sehingga mudah untuk dimasuki dan dilalui para imigran gelap.⁷

Praktek penyelundupan orang telah meningkat dalam beberapa dekade terakhir dan pada saat ini, laporan signifikan mengenai jumlah imigrasi tidak resmi terus meningkat di berbagai negara⁸. Penyelundupan orang umumnya dapat terjadi dengan persetujuan dari orang atau kelompok yang berkeinginan untuk diselundupkan, dan alasan yang paling umum dari mereka adalah peluang untuk mendapatkan pekerjaan atau memperbaiki status ekonomi, harapan untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik bagi diri sendiri atau keluarga, dan juga untuk pergi menghindari konflik yang terjadi di negara asal. Hal ini dapat terjadi karena praktek menyelundupkan manusia sangat menguntungkan, beresiko relatif lebih rendah dan seiring dengan meningkatnya kerja jaringan kejahatan terorganisir dalam ruang lingkup

⁷ *Indonesia Sudah Jadi Tujuan Imigran Gelap*. <http://hileud.com> diunduh tanggal 18 Maret 2011.

⁸ *Migran Bermasalah Terus Meningkat*, <http://nasional.vivanews.com>, diunduh Jum'at, 18 Maret 2011 Pukul 12.52 WIB.

internasional. Besarnya dampak negatif yang ditimbulkan dari aktivitas imigran gelap khususnya bagi Indonesia yang seringkali dijadikan sebagai Negara transit mendorong peneliti untuk melakukan kajian permasalahan imigran gelap di Indonesia sebagai topik utama penelitian ini.

C. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, penulis dapat merumuskan pokok permasalahan penelitian sebagai berikut : “Bagaimana usaha Pemerintah Indonesia dalam menangani permasalahan Imigran Gelap?”

D. Kerangka Pemikiran

1. Konsep *Security*

Security artinya keamanan, tanggungan, dan jaminan⁹. *Security* (keamanan) adalah bebas dari bahaya. Istilah ini bisa digunakan dengan hubungan kepada kejahatan, segala bentuk kecelakaan, dan lain-lain. Keamanan merupakan topik yang luas termasuk keamanan nasional terhadap serangan teroris, keamanan komputer terhadap hacker, keamanan masyarakat dari ancaman-ancaman penyelundupan orang, ancaman terhadap *human trafficking*, keamanan finansial terhadap kehancuran

⁹ Drs. R. Harjono, A. Widya Martaya, B.A, *Kamus Inggris-Indonesia 6000 Kata*, Kanisius, 1993, Yogyakarta.

ekonomi dan banyak situasi berhubungan lainnya¹⁰. Bagian penting dari keamanan adalah “titik terlemah dalam rantai”.

Ruang lingkup pendekatan baru tentang “*Security Studies*” : Intinya, pengertian ‘*security*’ harus mulai dimengerti sebagai kondisi-kondisi yang menjamin bahwa setiap individu atau kelompok memiliki hak untuk mengekspresikan keinginan dan eksistensi mereka.¹¹ Apabila kondisi itu tidak tercapai, maka pengertian *security* masih belum dapat direalisasikan. Dengan kata lain, apabila seseorang atau sebuah kelompok masih mendapatkan tekanan-tekanan secara verbal maupun fisik pada saat mengekspresikan eksistensi dan keinginannya, maka keberadaan individu atau kelompok tersebut masih tergolong yang memiliki resiko tinggi dan oleh karena itu bisa menjadi perhatian dari *security studies*. Contoh kelompok tersebut misalnya: minoritas etnis atau agama, pekerja seks, kelompok perempuan tertentu, kelompok lesbian dan gay, anak-anak, dan sebagainya. Dalam memahami definisi tentang *security*, ada dua definisi yaitu diantaranya.

Definisi Tradisional: *Security* sebagai sebuah bidang kajian selama ini diartikan sebagai sebuah disiplin ilmu yang membahas tentang sistem, praktik, dan kebijakan pertahanan negara. Dalam pengertian definisi ini, bidang kajian *Security Studies* seringkali dikaitkan dan disamakan dengan bidang kajian pertahanan negara termasuk di dalamnya pengertian pertahanan secara militer dan pertahanan secara sipil. Cakupan dalam

¹⁰ <http://doniyuda.bogspot.com/search/label/pengertian/20Keamanan.Jumat23/2008/Desember>.
hal 1

¹¹ *Ibid*, hal. 2

kajian *security* semacam ini meliputi studi-studi tentang kebijakan dan praktik militer dan politik yang berkaitan dengan usaha-usaha menangkal ancaman (*deterrence*) dan mempertahankan (*defence*) kedaulatan dan eksistensi sebuah negara¹².

Definisi Non Tradisional: *Security* tidak lagi sekedar dikaitkan dengan eksistensi negara tetapi dipahami secara lebih luas sebagai *human security* yaitu kondisi-kondisi yang menjamin keberlangsungan eksistensi manusia pada umumnya dan tidak sekedar eksistensi manusia sebagai warga negara tertentu. Selain itu, pendekatan baru terhadap *security studies* tidak hanya terbatas pada kajian tentang usaha-usaha militer dan politik tentang pertahanan negara, tetapi lebih luas lagi mencakup implikasi kebijakan, praktik, dan sistem politik terhadap usaha-usaha manusia untuk mempertahankan kelangsungan hidup, identitas etnisitas, identitas agama, identitas gender, dan kebebasan berekspresi¹³. Dengan kata lain, studi tentang pertahanan atau kelangsungan hidup sebuah negara harus dipahami dalam konteks perkembangan dan dinamika kultural, historis, dan politik yang mempengaruhinya baik dalam level nasional maupun transnasional.

Dari perspektif konsep *security*, sejalan dengan semakin beragam dan canggihnya ancaman keamanan jenis baru dan majunya analisis studi hubungan internasional dan studi keamanan dan pertahanan, para analis melihat dampaknya lebih jauh terhadap keamanan ekonomi negara yang

¹² [http://www.interseksi.org/publications/essays/articles/civilrights and scurity.html](http://www.interseksi.org/publications/essays/articles/civilrights%20and%20scurity.html) hal 2

¹³ *Ibid*, hal 3

dirancang sebagai sebuah masalah keamanan jika hal tersebut dianggap lebih penting dari yang lainnya. Dengan menjadikan sebuah isu sebagai masalah keamanan nasional, bahkan lebih penting sebagai sebuah masalah politik, maka sekuritisasi menjadi bentuk paling ekstrim dari politisasi sebuah masalah. Sebuah subyek menjadi masalah keamanan bukan karena adanya ancaman yang nyata tetapi lebih karena masalah yang muncul dijadikan sebagai sebuah ancaman.¹⁵

Dengan demikian keamanan menjadi bersifat subyektif, sebab suatu masalah menjadi masalah keamanan nasional jika memang dikehendaki seperti itu melalui pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan oleh actor yang layak untuk itu. Dengan kata lain masalah-masalah yang sebenarnya bukan masalah keamanan dapat menjadi masalah keamanan jika terdapat unsur-unsur yang berkaitan dengan ancaman terhadap obyek-obyek tersebut.

Inti dari teori sekuritisasi ini, terletak pada perluasan pengertian tentang keamanan sambil tetap mempertahankan cara-cara menghadapi masalah keamanan ini yaitu bahwa Negara mempunyai kekuatan untuk mengatasi ancaman yang dianggap dapat mempengaruhi kedaulatan atau integritas suatu Negara. Ancaman terhadap suatu Negara tidak hanya datang dari luar saja, tetapi juga datang dari dalam negeri. Mengingat luasnya bentuk ancaman ini, Negara memegang peran penting dalam mengatasi semua bentuk ancaman itu. Argument bahwa Negara menjadi

¹⁵ Sameul M. Makinda, "Security and Sovereignty" *Contemporary South East Asia*, Vol. 23 No. 3, Desember 2001, hal. 405.

acuan utama dalam pendekatan keamanan bukan berarti Negara menjadi satu-satunya unit acuan dalam kajian keamanan, tetapi lebih berarti bahwa Negara tetap menjadi tujuan utama. Dengan kata lain, meskipun konseptualisasi keamanan mengharuskan terjaminnya keamanan orang per orang, pada akhirnya keamanan Negara harus tetapi diprioritaskan.

Para elite penguasa akan mendapatkan legitimasi jika pernyataannya tentang ancaman tersebut mendapatkan pengakuan dari masyarakat sehingga dapat merespon ancaman tersebut. Dengan demikian para elit penguasa mempunyai pertimbangan tertentu dalam menentukan mana yang termasuk dalam masalah keamanan nasional. Disamping itu, sekuritisasi sebuah masalah juga sangat tergantung pada bagaimana tanggapan masyarakat terhadap keberadaan ancaman keamanan tersebut. Dalam penelitian ini, teori sekuritisasi digunakan untuk menunjukkan bagaimana elite penguasa melakukan sekuritisasi terhadap masalah imigran gelap sebagai salah satu masalah yang berpotensi menimbulkan ancaman bagi keamanan nasional.

Korelasi antara konsep ini Pemerintah Indonesia sendiri sudah melakukan aksi dengan membentuk sebuah satuan tugas (satgas) yang diketuai oleh Dirjen Imigrasi. Menerapkan kebijakan penangkalan (Deterrent) untuk mencegah masuknya imigran gelap ke wilayah Indonesia. Dan menempatkan unsur-unsur TNI di wilayah perbatasan, meningkatkan intensitas Patroli dan pengawasan oleh unsur-unsur TNI. Kurangnya pengamanan dan pengawasan di wilayah perbatasan

menyebabkan mudahnya para imigran gelap ini masuk ke wilayah Indonesia. Dengan demikian diharapkan usaha yang dilakukan oleh Pemerintah tersebut dapat menjaga keamanan Negara khususnya di wilayah perbatasan dengan tidak adanya lagi para imigran gelap yang masuk ke Indonesia.

2. Konsep Kerjasama Internasional

Kerjasama Internasional adalah : Bentuk hubungan yang dilakukan oleh suatu Negara dengan Negara lain yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan rakyat dan untuk kepentingan Negara-negara di dunia. Kerjasama menurut KJ Holsti menyatakan bahwa sebagai transaksi dan interaksi diantara negara-negara dalam sistem internasional saat ini adalah bersifat rutin dan hampir bebas konflik. Timbul berbagai masalah nasional, regional, atau global yang memerlukan perhatian dari banyak Negara. Dalam kebanyakan kasus, sejumlah pemerintah saling mendekati dengan penyelesaian yang diusulkan, merundingkan atau membahas masalah, mengemukakan bukti teknis untuk menyetujui satu penyelesaian atau yang lainnya, dan mengakhiri perundingan dengan perjanjian atau pengertian tertentu yang memuaskan kedua belah pihak. Proses ini disebut kolaborasi atau kerjasama¹⁶.

Dalam hal kerjasama internasional dikenal adanya kerjasama bilateral (hubungan kerja-sama yang dilakukan oleh dua negar), kerjasama multilateral (hubungan kerja-sama antara suatu negara dengan beberapa

¹⁶ K.J. Holsti. "Politik Internasional: Kerangka Untuk Analisis", Jilid 2, Erlangga, Jakarta, 1983, hal 209

negara yang berada dalam satu kelompok atau organisasi tertentu), kerjasama regional (hubungan kerja-sama antar-negara yang sama-sama berada dalam satu wilayah tertentu), dan kerjasama internasional (hubungan kerja-sama antara negara-negara di dunia). Kerjasama internasional bertujuan untuk : membebaskan bangsa-bangsa di dunia dari kemiskinan dan kelaparan, membebaskan bangsa-bangsa dari keterbelakangan di bidang ekonomi, memajukan perdagangan, mempercepat pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kestabilan dalam bidang ekonomi, politik, sosial, budaya dan pertahanan keamanan, memelihara ketertiban dan perdamaian dunia dan meningkatkan dan mempererat tali persahabatan antarbangsa di dunia.¹⁷

Dalam kaitannya dengan permasalahan imigran gelap yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini, kasus imigran gelap merupakan persoalan yang kompleks dan sulit dipecahkan, karena melibatkan banyak negara baik sebagai tempat transit maupun tujuan sehingga perlu penanganan terpadu dan menyeluruh. Penanganan itu dapat dilakukan secara domestik dengan melakukan kegiatan pengawasan terpadu melalui pembentukan satgas dan kerjasama antarnegara, seperti kerjasama bilateral Indonesia-Australia yang kini tengah berjalan. Selain itu, pemerintah Indonesia juga melakukan kerjasama bilateral dengan Malaysia dan Singapura dalam mengatasi maraknya imigran gelap ke Indonesia, termasuk badan-badan PBB seperti *International of Migration (IOM)* dan

¹⁷ <http://e-ducation-center.com/2009/06/perdagangan-dan-kerjasama-internasional.html>, diakses 20 Juni 2011.

Komisi Tinggi pengungsi PBB (UNHCR). Ini menunjukkan bahwa masalah imigran gelap sudah menjadi persoalan bersama yang melibatkan beberapa negara, baik negara asal, negara transit maupun negara tujuan utama kaum imigran.¹⁸

Kerjasama Pemerintah Indonesia dengan IOM mengharuskan bahwa Pemerintah Indonesia tidak diperbolehkan melakukan pengusiran atau menolak kedatangan imigran gelap. Oleh sebab itu, salah satu solusi yang dapat ditempuh oleh Pemerintah Indonesia adalah memperbaiki sistem imigrasi. Setiap kedatangan imigran misalnya, dari negara-negara seperti Irak, Iran yang tidak mempunyai uang yang cukup, membawa tiket satu arah harus dicurigai ada kemungkinan mereka akan jadi imigran ilegal. Sebab jika sistem keimigrasian tidak diperbaiki, akan memunculkan konflik baru antara imigran dengan warga negara Indonesia. Seperti contoh dari hal yang dianggap sepele seperti masalah pemberian uang selama berada di tempat penampungan, para imigran itu mendapat uang saku dari IOM dalam bentuk dolar. Bukan tidak mungkin hal ini bisa menimbulkan kecemburuan penduduk setempat. Untuk mengatasi masalah imigran gelap ini, pemerintah sendiri sudah melakukan suatu aksi dengan membentuk sebuah satuan tugas (satgas) yang diketuai oleh Dirjen imigrasi. Satgas itu melibatkan semua instansi yang ada, termasuk IOM dan

¹⁸ <http://gatra.com/artikel.php?pil=23&id=12615>, diakses 20 Juni 2011.

UNHCR. Satgas ini salah satunya bertugas mewawancarai dan membujuk imigran tersebut supaya mau kembali ke negara asalnya.¹⁹

Dalam studi hubungan internasional, masalah imigran gelap dan penyelundupan manusia dikategorikan sebagai isu-isu lunak (*soft issue*). Ini membedakannya dari isu-isu keras (*hard issues*) seperti masalah perang antar negara, peningkatan anggaran perang negara, perlombaan senjata dan pengembangan senjata nuklir. Walaupun demikian, masalah imigran gelap bukan berarti menjadi masalah yang tidak serius yang dihadapi banyak negara, apalagi negara maju dan tidak menjadi ancaman bagi keamanan nasional mereka. Sebab, di pintu masuk di berbagai negara, seperti bandara dan pelabuhan, pihak imigrasi memasang peringatan keras tentang ancaman kegiatan tersebut dan besarnya dampak yang ditimbulkan bagi korban, maupun mereka yang terlibat, baik negara transit dan tujuan.

Dari perspektif keamanan, analisis keamanan menganalisis dampak besar yang ditimbulkan dari imigran gelap karena hubungannya dengan kecenderungan peningkatan terorisme internasional yang dilakukan para aktor non negara (*non-state actors*) di berbagai belahan dunia. Para aktor negara ini baik resmi maupun non resmi dapat memanfaatkan akses pengungsi dan calon peminta suaka dengan cara memalsukan identitas mereka. Selanjutnya, jika mereka lolos masuk ke suatu wilayah negara dan membaur dengan masyarakat untuk kemudian melaksanakan aktifitas mereka yang sebenarnya secara tidak langsung dapat memunculkan

¹⁹ <http://hukumpengungsi.com/2010/10/negara-tak-bisa-asal-usir-imigran-gelap.html>, diakses 20 Juni 2011.

ancaman keamanan nasional bagi suatu negara. Oleh sebab itu, Pemerintah Indonesia perlu menjalin kerjasama dengan beberapa negara sebagai upaya bersama dalam mengatasi masalah imigran gelap secara komprehensif.²⁰

Beberapa Kerjasama Pemerintah Indonesia Secara Bilateral, Regional dan Internasional yang Melibatkan Negara Asal dan Negara Tujuan Imigran Gelap dan Kerjasama Indonesia dengan Badan Internasional PBB (IOM dan UNHCR)

a) Kerjasama Pemerintah Indonesia Secara Bilateral, Regional dan Internasional yang Melibatkan Negara Asal dan Negara Tujuan Imigran Gelap

1. Kerjasama Pemerintah Indonesia Secara Bilateral dengan Negara Asal dan Negara Tujuan Imigran Gelap

Pemerintah Indonesia menjalin kerjasama bilateral dengan beberapa negara sebagai upaya bersama mengatasi maraknya kasus imigran gelap dan pelintas batas secara illegal yang telah menjadi ancaman serius dan mengganggu hubungan bilateral antar negara, seperti:²¹

a. Kerjasama dengan Pemerintah Malaysia

Kerjasama penanggulangan imigran gelap dengan pemerintah Malaysia dilakukan dalam kerangka kerjasama pertahanan, diawali melalui *Security Arrangement* pada tahun 1972, yang kemudian membentuk Komite Perbatasan. Komite

²⁰ http://isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/15110111140_0853-9316.pdf, diakses 20 Juni 2011.

²¹ <http://www.tnial.mil.id/Penpas/MajalahCakrawala/ArtikelCakrawala/articleId/64/Hubungan-Bilateral-Menekan-Gangguan-Keamanan.aspx>, diakses 13 Juli 2011.

Perbatasan tersebut bermanfaat untuk penanganan isu-isu keamanan di wilayah perbatasan, termasuk kasus maraknya imigran gelap yang menjadi isu sensitif dalam hubungan bilateral kedua negara. Namun, pada dekade terakhir ini Malaysia kurang menunjukkan sikap kooperatif dengan Pemerintah Indonesia dalam mengatasi masalah imigran gelap dan pelintas batas tradisional.

Implementasi dari kerjasama bilateral dalam mengatasi maraknya kasus kejahatan transnasional termasuk imigran gelap, dilakukan dengan menempatkan unsur-unsur TNI di perbatasan, bekerjasama dengan pihak Malaysia dalam rangka mencegah dan mengatasi isu-isu keamanan perbatasan. Luasnya wilayah yang harus diamankan, serta kondisi alam yang sangat berat, cukup menyulitkan aparat keamanan. Saat ini unsur-unsur TNI yang ditempatkan di perbatasan masih dalam hubungan satuan tugas yang kecil. Ke depan, ke-kuatan dan kemampuan TNI tersebut akan ditingkatkan secara bertahap sesuai keperluan dan kondisi. Kerjasama terpadu dengan unsur-unsur dari lembaga pemerintah terkait dalam melaksanakan pengamanan wilayah perbatasan sangat penting dan akan di tingkatkan. Selama ini kerjasama di wilayah perbatasan berlangsung dalam mekanisme yang dipayungi forum GBC (*General Border Committee*) dan JIMBC (*Joint*

Indonesia Malaysia Boundery Committee). Diharapkan forum ini akan menjadi wadah yang efektif TNI dalam menyelesaikan masalah-masalah perbatasan dan kasus kejahatan transnasional termasuk didalamnya kasus imigran gelap.

b. Kerjasama dengan Filipina

Kerjasama Indonesia-Filipina dalam isu perbatasan telah terjalin melalui forum JBC, dengan agenda yang dilaksanakan secara rutin. Disamping JBC (*Joint Border Committee*) terdapat forum JCBC (*Joint Coffirnision for Bilateral Cooperation*) yang membicarakan masalah-masalah yang berhubungan dengan isu-isu keamanan bersama, antara lain : pelintasan batas tradisional dan imigran gelap, penyelundupan manusia, perompakan dan pembajakan di perbatasan maritim dan kejahatan lintas negara lainnya terutama masalah terorisme internasional yang sering disusupkan pada pelaku imigran gelap. Kerjasama dengan Filipina penting untuk dikembangkan dan diwujudkan dalam bentuk yang lebih kongkrit.

c. Kerjasama dengan Papua Nugini (PNG) dan Timor Leste

Kerjasama yang ditempuh selama ini berada dalam mekanisme bilateral, dan ke depan penting untuk terus dilanjutkan dalam rangka mewujudkan stabilitas keamanan kawasan Asia Tenggara. Papua Nugini (PNG), PNG

merupakan negara tetangga disebelah Timur dengan perbatasan darat yang panjang dengan Indonesia. Hubungan bilateral dengan PNG telah berlangsung cukup baik. Sejak awal kedua negara telah menyepakati batas-batas wilayah darat dan perairan. Isu keamanan yang dihadapi banyak bersumber dari gangguan keamanan yang dilakukan kelompok separatis OPM (Organisasi Papua Merdeka) yang memanfaatkan wilayah PNG Seringkali anggota OPM masuk ke wilayah PNG untuk menghindari pengejaran yang dilakukan oleh aparat keamanan Indonesia. Selain itu, kegiatan pelintas batas secara tradisional juga sering dilakukan oleh penduduk yang bermukim di sekitar garis perbatasan, yang seringkali dimanfaatkan oleh jaringan penyelundup manusia sebagai jalur masuknya kaum imigran gelap ke wilayah Indonesia.

Dalam menangani isu-isu keamanan tersebut memerlukan kerjasama kedua negara. Wadah kerjasama Indonesia-PNG, yakni JBC (*Joint Border Committee*) dinilai masih cukup efektif. Berbagai agenda bersama dilaksanakan secara rutin untuk mencegah dan menangani masalah-masalah yang timbul. Ke depan, wadah kerjasama JBC masih tetap diperlukan. Timor Leste, Adanya *enclave Oekusi* di tengah wilayah Indonesia merupakan kenyataan yang cukup spesifik didalam menangani masalah perbatasan dengan Timor Leste.

Lalu lintas manusia dan barang dari Oekusi melalui wilayah Indonesia perlu diatur sedemikian rupa sehingga dapat memperkecil potensi gangguan keamanan dan potensi masuknya imigran gelap ke wilayah Indonesia, terlebih karena masih adanya sentimen-sentimen masa lalu terutama oleh penduduk misal, Timor-Timur.

Di wilayah perbatasan darat lainnya juga masih berpotensi timbulnya gangguan keamanan, seperti perdagangan ilegal dan penyelundupan, serta gangguan kriminal, termasuk pelintas batas tradisional dan imigran gelap. Isu-isu milisi yang masih sering diangkat oleh pihak-pihak tertentu, berpotensi mengganggu hubungan kedua negara. Masih terdapatnya sejumlah pengungsi Timor Leste di wilayah Timor Barat juga akan banyak berpengaruh terhadap penyelesaian masalah-masalah keamanan di perbatasan. Penempatan TNI di wilayah perbatasan diharapkan dapat membantu menegakkan keamanan dan masih perlu dipertahankan keberadaannya. Perundingan-perundingan bilateral dengan Timor Leste sedang dilaksanakan untuk penentuan batas wilayah kedua negara, serta penyelesaian beberapa masalah yang sedang terjadi di kedua belah pihak.

d. Kerjasama dengan Pemerintah Australia

Kerjasama bilateral antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia merupakan kerjasama yang paling intensif dilakukan dalam rangka menanggulangi dan menekan masalah imigran gelap. Sebab, Australia sangat berkepentingan dengan Pemerintah Indonesia dalam upaya mengatasi maraknya imigran gelap yang masuk ke negaranya melalui wilayah Indonesia.

Secara bilateral, kerjasama antara Indonesia dan Australia dalam penanganan imigran gelap semakin intensif dilakukan. Dalam rangka kebijakan penangkalan dan "*pre-emptive*" ini, diketahui pemerintah Australia bersedia mengeluarkan biaya besar untuk mendidik aparat, seperti kepolisian, angkatan laut, Dephan, Depkumham dan imigrasi, di Indonesia, dalam menangani kasus-kasus imigran gelap dan mengirim mereka di Australia untuk mengikuti pelatihan atau pendidikan singkat. Pendirian pusat-pusat pelatihan untuk itu di Indonesia dengan bantuan pemerintah Australia, termasuk di Akademi Kepolisian di Semarang, terutama dalam pembiayaannya, sejalan dengan kebijakan negeri itu dalam mengatasi ancaman terorisme internasional, mengingat mengalirnya imigran gelap mengandung unsur kejahatan transnasional terorganisasi (*transnational organized crimes*).

Tindakan penangkalan tidak dimaksudkan untuk memindahkan masalah ke Indonesia, melainkan mencegah masuknya imigran gelap sejak dini melalui negara transit yang potensial, untuk mengurangi resiko keamanan di dalam negeri Australia.²²

Pemerintah PM Kevin Rudd mengambil kebijakan yang berseberangan dengan kebijakan PM Howard. Meski bertekad untuk mempertahankan sikap tegas dalam menangani masalah imigran ilegal namun bertindak lebih manusiawi. Kebijakan yang ditempuh adalah memperkuat kerjasama dengan Indonesia dan negara-negara terkait dalam masalah imigran ilegal, memperbaiki dan memberdayakan visa residen tetap bagi para pencari suaka yang telah menjalani pemeriksaan dan mendapatkan status pengungsi. Kebanyakan pengungsi yang transit di wilayah Indonesia dan akan menuju ke Australia sebagai negara tujuan akhir, umumnya berasal dari Sri Lanka, Afghanistan dan Irak. PM Rudd melihat “faktor-faktor keamanan global” sebagai pendorong semakin maraknya imigran ilegal yang masuk ke wilayah Australia. Australia mengucurkan bantuan sebesar \$50 juta dolar kepada Indonesia untuk menahan laju imigran ilegal ke negaranya. Biaya tersebut tidak hanya untuk membangun rumah detensi yang memadai di Tanjung Pinang, Riau, tetapi juga biaya pelatihan

²² Michael Bliss, *Minister Counsellor* untuk Politik dan Ekonomi Kedutaan Besar Australia di Indonesia, 2009.

petugas imigrasi, alat pemindai imigrasi, maupun biaya pengawalan dan akomodasi pengungsi selama di Indonesia. Kebijakan yang dikenal dengan nama “Indonesia Solution” ini menandakan PM Kevin Rudd mengambil kebijakan yang sama dengan PM pendahulunya John Howard.²³

Australia sangat berkepentingan dengan Indonesia berkaitan dengan penanganan masalah arus imigran gelap yang masuk ke negaranya. Indonesia mempunyai arti penting dan kunci penentu dari keamanan Australia di masa depan, terutama dalam upaya penyelundupan manusia dan imigran gelap ke negaranya. Kesepakatan bilateral kedua negara dituangkan dalam Perjanjian Lombok (*Lombok Treaty*) 13 November 2006. Perjanjian Lombok meliputi kerjasama bidang pertahanan, penegakan hukum, kontra terorisme, intelijen, keamanan maritim, keselamatan pembangunan dan keamanan pencegahan senjata pemusnah masal. Perjanjian ini juga mencakup kerjasama darurat, kerjasama dalam organisasi dunia tentang isu-isu keamanan dan kerjasama antarmasyarakat. Perjanjian Lombok mulai berlaku pada 7 Februari 2008 merupakan landasan yang kuat untuk meningkatkan hubungan bilateral dalam suatu tantangan dan peluang yang baru.

²³ PM Kevin Rudd \$50m Indonesia Solution, dikutip dalam <http://article.wn.com>, diakses 6 Juli 2011.

2. Kerjasama Regional dalam Mengatasi Masalah Imigran Gelap (*Illegal Migran*)

Kerjasama regional yang dijalin oleh Pemerintah Indonesia dalam mengatasi masalah imigran gelap antara lain :

a. Forum Bersama Bali Process IV

Forum ini merupakan Konferensi Tingkat Menteri IV mengenai masalah imigran gelap, penyeludupan manusia dan kejahatan lintas batas lainnya (*The Fourth Bali Regional Ministerial Conference/BRMC-4*) yang berlangsung di Nusa Dua Bali pada tanggal 29 – 30 Maret 2011 yang diketuai oleh Menlu RI Marty Natalegawa dan Menlu Australia Kevin Rudd sebagai ketua bersama.

Dalam pernyataan bersama yang dikeluarkan kedua menteri, antara lain dikemukakan beberapa keputusan dan rekomendasi yang menggarisbawahi tanggung jawab bersama negara asal, negara transit dan negara tujuan para imigran. Melalui forum tersebut disepakati kerangka pendekatan kerjasama yang mampu mengakomodasi kepentingan seluruh negara yang terlibat dan sejalan dengan standar internasional. Selain itu disepakati kerangka kerjasama regional yang inklusif namun tidak mengikat, akan memberikan cara yang lebih efektif bagi para pihak yang berkepentingan untuk menjalin kerjasama guna mengurangi irregular migration ke kawasan.

Kerangka kerjasama regional tersebut di atas dapat diimplementasikan melalui negara-negara terkait dengan pengaturan secara bilateral atau sub-regional, guna meningkatkan respon kawasan terhadap perpindahan manusia yang tidak normal tadi.

Para menteri juga menyetujui pengembangan dan pelaksanaan pengaturan praktis oleh negara-negara peserta di antaranya melalui upaya menjunjung tinggi kehidupan dan martabat manusia, meningkatkan kapasitas kawasan dalam pemanfaatan sumber daya yang tersedia; mencerminkan prinsip kebersamaan dalam menangani berbagai persoalan, dengan tetap menghormati kedaulatan dan keamanan masing-masing negara. Selanjutnya disadari pula perlunya dibahas akar persoalan dari *irregular migration*, sekaligus mengupayakan keseimbangan penduduk.²⁴

b. Kerjasama dalam kerangka ASEAN

Isu-isu keamanan nontradisional, seperti aksi terorisme, perompakan, imigran gelap, keamanan energi, dan perubahan iklim membutuhkan kerja sama ASEAN di bidang pertahanan. ADMM (*Asean Defence Ministerial Meeting*) adalah forum tertinggi di bidang pertahanan ASEAN termasuk dalam menanggulangi masalah ancaman keamanan non tradisional

²⁴ <http://www.jurnalkota.com/headline/bali-process-iv-sepakat-atasi-imigran-gelap.html/>, diakses 13 Juli 2011.

seperti : kejahatan transnasional, penyelundupan manusia, imigran gelap dan terorisme. ADMM menargetkan pengesahan program kerja bidang pertahanan ASEAN periode 2011-2013 dan cetak biru makalah kerja sama bidang perdamaian (*peace keeping*) dengan Indonesia dan Thailand selaku coordinator, sedangkan Malaysia akan menyerahkan proposal kerja sama bidang ASEAN di bidang industri pertahanan. Isu imigran gelap telah menjadi salah satu persoalan serius yang dihadapi oleh negara anggota ASEAN terutama terkait dengan ancaman terorisme dan kejahatan global, sehingga membutuhkan upaya dan kerjasama regional ASEAN dalam menciptakan keamanan kawasan regional ASEAN.²⁵

Kerjasama ASEAN dalam penanggulangan bersama masalah imigran gelap dan bentuk kejahatan transnasional lainnya dilakukan dalam kerangka *ASEAN Concord II*. Dalam kerangka kerjasama ini semua negara anggota ASEAN bekerjasama untuk meningkatkan stabilitas suatu kawasan dengan menganut asa "*all for all*". Kerangka kerjasama ini diperkuat dengan adanya *ASEAN Charter* yang diharapkan dapat memberikan andil terhadap baik di kawasan ASEAN maupun Asia Timur. Dalam perkembangannya baik ASEAN maupun ASEAN + 3 (ASEAN + China, Jepang dan Korsel) yang

²⁵ <http://www.mediaindonesia.com/read/2011/05/19/227135/284/1/ASEAN-Targetkan-Kerja-Sama-Konkret-Bidang-Pertahanan>, diakses 13 Juli 2011.

semula lebih menekankan pada kerjasama ekonomi dan keuangan, beberapa tahun terakhir sangat aktif berbicara tentang keamanan komprehensif, termasuk apa yang dinamakan kerjasama di bidang issue-issue keamanan non-tradisional seperti terorisme global, imigran gelap dan keamanan maritim, termasuk issue-issue sosial seperti kemiskinan dan kesetaraan gender.²⁶

3. Kerjasama Multilateral dalam Menanggulangi Masalah Imigran Gelap

Di tingkat multilateral, kerjasama untuk mencegah dan menangani mengalirnya para imigran gelap telah dimulai sejak diluncurkannya konferensi merespons terorisme dan kejahatan transnasional lainnya di Bali tahun 2000. kerjasama ini berlanjut dalam rangkaian konferensi lainnya hingga yang terakhir di Bali tahun 2008 dan 2009 (*Regional Minister Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crimes /BRMC III*) di Nusa Dua, Bali, 14 – 15 April 2009) dan Jenewa (Konferensi Dunia PBB mengenai Rasisme, Diskriminasi Rasial, Xenophobia dan Tindakan Intoleransi lainnya sebagai *Durban Review Conference/DRC*) pada 21 – 24 April 2009 lalu, yang masih terkait topik pembicaraannya, yakni mengenai

²⁶ Muladi, *International Terrorism*, Paper Presented in IDSS Seminar, Singapore, 2006

kerjasama berbagai negara untuk mencari solusi pendatang ilegal, penyelundupan dan perdagangan manusia.²⁷

Imigran ilegal merupakan isu penting baik di tingkat bilateral maupun regional, sehingga harus diatasi dengan kerjasama bersama negara sumber, negara transit dan negara tujuan. Isu ini telah menjadi ancaman bagi proses dan prosedur integritas keamanan perbatasan regional, dan program migrasi regular di tingkat regional. Bagi Australia, Indonesia merupakan negara transit dan memiliki fungsi pencegahan. Namun masalah penyelundupan manusia bukan lagi masalah bilateral kedua negara, tetapi sudah merupakan masalah kawasan. Indonesia melihat hal ini sebagai tindak kriminal dan akan menyelesaikannya secara hukum. Indonesia telah meratifikasi konvensi anti penyelundupan manusia dan perdagangan manusia. Karenanya masalah illegal migrant akan diproses secara hukum. Kedua negara bekerjasama untuk menghidupkan Bali Process yang merupakan kerjasama regional inisiatif Indonesia dan Australia melalui konferensi tingkat menteri pada Februari 2002 untuk menyelesaikan masalah penyelundupan manusia, perdagangan manusia dan imigran gelap serta kejahatan transnasional lainnya.²⁸

Indonesia menjadi tumpuan Australia dalam melindungi extraterritorial bordernya dalam menahan laju kedatangan perahu

²⁷ Indonesia – Australia Kerjasama Tangani Pendatang Ilegal, “*Republika – Online*, 3 Juli 2011.

²⁸ Penyelundupan Manusia di Australia,” *Republika – Online*, 23 April 2011

penyelundup. Pemerintah Australia menawarkan bantuan jutaan dolar kepada Indonesia untuk memperkuat kemampuan survulensi dan pengamanan wilayah. Meski masih ada keraguan karena kurangnya transparansi mengenai penggunaan dana tersebut di Indonesia. Banyak pihak yang meragukan kemampuan Indonesia dalam kerjasama tersebut dan Indonesia dipandang belum bertindak secara maksimal melindungi pengungsi, diantaranya karena Indonesia belum meratifikasi Konvensi PBB tahun 1951 tentang pengungsi.²⁹

Secara multilateral, Indonesia sebagai negara anggota PBB turut menandatangani instrument hukum internasional yang secara khusus mengatur upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana transnasional yang terorganisasi, yakni *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* (Konvensi PBB menentang tindak Pidana Transnasional yang terorganisasi) pada tanggal 15 Desember 2000 di Palermo, Italia, sebagai wujud komitmen Indonesia dalam mencegah dan memberantas tindak pidana transnasional yang terorganisasi, termasuk tindak pidana penyelundupan migrant. Protocol penyelundupan migrant tersebut diratifikasi oleh DPR dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2009.

Dalam Konvensi tahun 1951 tentang status pengungsi, pengungsi adalah seseorang yang karena ketakutan yang beralasan,

²⁹ David Manne, "Well Dressed" waves of boat people", <http://www.crikey.com>, diakses 6 Juli 2011.

seperti dianiaya karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dari kelompok sosial tertentu, atau karena pandangan politik, berada di luar negara kewarganegaraannya dan tidak dapat atau, karena kecemasan tersebut, tidak mau memanfaatkan perlindungan dari negara asalnya tersebut (menurut definisi formal yang tercantum dalam Pasal 1A Konvensi Jenewa Tahun 1951.

b. Kerjasama Indonesia dengan Badan Internasional PBB (IOM dan UNHCR) dalam Penanganan Masalah Imigran Gelap

Indonesia dipandang belum bertindak secara optimal dalam menanggulangi masalah imigran gelap dengan membiarkan mereka dapat tinggal di Indonesia dengan aman. Masalah ini tengah coba diatasi oleh IOM yaitu salah satu badan internasional PBB yang mengurus masalah migrasi internasional melalui kampanye kewaspadaan (*awareness campaign*) untuk menumbuhkan kesadaran akan bahaya dan kerugian penggunaan Indonesia sebagai negara transit kaum imigran gelap. Kesulitan untuk mengawasi wilayah perbatasan Indonesia dapat diatasi dengan penegakan hukum bagi setiap pelaku maupun setiap pihak yang membantu imigran gelap, agar tidak ada pihak yang berani membantu kegiatan imigran gelap di Indonesia.

Permasalahan imigran gelap yang menjadi salah satu bentuk kejahatan transnasional membutuhkan penanganan bersama antara negara terkait, meliputi negara asal, negara transit dan negara tujuan akhir. Indonesia yang seringkali dijadikan sebagai negara transit oleh

kaum imigran gelap sebelum memasuki wilayah negara Australia yang menjadi tujuan akhir mereka, telah melakukan kerjasama internasional, baik bersifat bilateral maupun regional dan juga bekerjasama dengan badan internasional PBB yang menangani masalah pengungsi dan imigran gelap, yaitu IOM dan UNHCR.

Kerjasama secara realistis berkembang luas, mengingat upaya tersebut juga dilakukan masing-masing negara dengan badan internasional yang mengurus masalah pengungsi dan imigran gelap, seperti UNHCR dan IOM. Dalam hal ini, pemerintah Australia diketahui telah memberikan bantuan dan dukungan signifikan dalam pembangunan 15 rumah detensi yang tersebar di Tanjung Pinang, Riau. Pemerintah Indonesia juga berharap bisa bekerjasama dengan banyak negara, termasuk dengan Malaysia, yang selama ini kurang menunjukkan sikap kooperatif dalam penanganan bersama masalah imigran gelap. Sedangkan IOM dalam kerjasamanya, sejak 2008, telah memberikan pelatihan pada sebanyak 33 aparat negara dari berbagai instansi. Jadi, melalui forum multilateral, bisa juga dicapai kesepakatan penyelesaian bilateral terhadap kasus imigran gelap yang dihadapi 2 negara terkait, termasuk kesepakatan yang telah berhasil dicapai Pemerintah Indonesia dengan Bangladesh melalui konferensi di Bali pada 14 – 15 April 2009.³⁰

³⁰ Steve Hamilton, *Programme Coordinator* dan Ronnie Bala, *National Operations Officer*, pada *International Organization for Migration – IOM*, 3 Juli 2011.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Konvensi tentang status pengungsi, dapat diketahui bahwa pengungsi bukanlah merupakan pernyataan pribadi, melainkan suatu status yang ditentukan melalui sebuah proses. Dengan keberadaan UNHCR di Jakarta, banyak para imigran gelap yang datang ke Indonesia untuk mendapatkan hak suaka hingga status dan solusi bagi mereka didapatkan. Namun tidak semua orang yang masuk tanpa dokumen resmi di Indonesia dapat diberikan status sebagai “refugee” oleh UNHCR tersebut.

Setelah para imigran mendapatkan status sebagai pengungsi, mereka memiliki kewajiban untuk menghormati setiap aturan yang berlaku di negara tempat mereka diberikan penampungan. Pemerintah Indonesia akan memberikan kesempatan kepada mereka untuk tinggal sementara waktu sampai ditemukan negara ketiga sebagai tempat pemindahan. Dan apabila UNHCR menolak memberikan status sebagai pengungsi, Indonesia berhak mendeportasi mereka, tetapi Indonesia tetap menanggung biaya pemulangan mereka ke negara asal atau negara ketiga yang bersedia memberikan penampungan. Yang menjadi masalah adalah Indonesia tidak mampu menyediakan anggaran secara rutin untuk mendeportasi para imigran gelap tersebut dan pada kenyataannya mereka tetap tidak mau secara sukarela sehingga Indonesia tidak mendapat dana bantuan dari IOM.

Berdasarkan Undang-Undang No. 15 Tahun 2009, Indonesia telah mengesahkan tentang ratifikasi protocol menentang

penyelundupan, namun demikian belum ada Undang-Undang khusus tentang tindak pidana penyelundupan manusia/imigran di Indonesia. Padahal fenomena masuknya imigran gelap ke Indonesia sudah memenuhi syarat sebagai *people smuggling*, namun karena ketiadaan Undang-Undang khusus, polisi hanya menggunakan undang-undang keimigrasian dalam proses penyidikan. Hal ini yang menyebabkan masalah bahwa yang menjadi tersangka di kemudian hari hanyalah warga negara Indonesia, sedangkan para imigran gelap berlindung di bawah konsel *people smuggling* dan lepas dari tuntutan hukum Indonesia.

Lalu lintas keluar dan masuk orang dari dan ke dalam Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Keimigrasian No. 9 Tahun 1992. Namun permasalahan yang muncul kemudian adalah banyak imigran gelap yang masuk ke wilayah Indonesia dan berlindung dibalik status pengungsi atau pencari suaka belum dapat dipastikan bisa mendapatkan status tersebut dari UNHCR sehingga hukum di Indonesia terabaikan. Selain itu, imigran gelap yang masuk ke Indonesia, dianggap sebagai korban penyelundupan manusia, 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. Posisi lemah hukum yang dimiliki oleh Indonesia dalam menanggulangi masalah imigran gelap kemudian menyebabkan Indonesia tidak lagi

sebagai negara transit bagi para imigran gelap yang berasal dari Timur Tengah menuju Australia. Indonesia yang dikenal ramah dan baik dalam menangani kaum imigran kemudian malah menjadi negara tujuan dan target untuk mencari suaka bagi para imigran, agen-agen penyelundup pun memang sengaja menjadikan Indonesia sebagai negara tujuan imigran gelap.

Berbagai usaha telah dilakukan oleh pihak-pihak berkewajiban, seperti lembaga kepolisian. Langkah yang dilakukan oleh polisi selama ini adalah dengan melakukan penangkapan terhadap imigran gelap tetapi proses penyidikan tidak menggunakan Undang-Undang khusus, tetapi Undang-Undang Keimigrasian sehingga hasil yang didapatkan tidak menunjukkan perubahan yang berarti. Kerjasama Pemerintah Indonesia dan Polri dalam menangani masalah imigran gelap dengan IOM dan UNHCR juga tidak maksimal, karena pada waktu tertentu UNHCR tidak dapat selalu memberikan solusi. UNHCR tidak dapat serta merta selalu mengeluarkan surat mengenai status kepengungsian, sedangkan IOM tidak dapat memberikan bantuan kepada Indonesia terkait dengan usaha memulangkan para imigran gelap yang tidak mendapatkan status.

Salah satu usaha yang dilakukan oleh Pemerintah, dengan membangun banyak rumah hunian (detensi) bagi para imigran gelap juga bukan merupakan solusi yang tepat. Usaha ini sama saja berarti membuka kesempatan bagi para imigran gelap untuk lebih banyak

datang ke Indonesia karena terjamin tempat tinggalnya dan ini juga menguras anggaran negara hanya untuk mengurus masalah imigran gelap dan pengungsi yang bermukim di Indonesia. Kerjasama yang dilakukan Indonesia dengan Australia pada kenyataannya hanya menguntungkan Australia secara sepihak. Australia meminta Indonesia untuk menangkap para imigran gelap dan penyelundup manusia, tetapi Indonesia tidak dapat pula meneruskan para imigran gelap ke negara kanguru tersebut sehingga Indonesia harus menanggung sendiri bebannya dalam mengurus para imigran. Padahal, Indonesia mengalami kesulitan dalam alokasi anggaran rutin untuk mengurus para imigran gelap tersebut.

E. Hipotesa

Hipotesis yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini adalah usaha Pemerintah Indonesia dalam menangani permasalahan imigran gelap yaitu dengan melakukan berbagai kerjasama bilateral, regional maupun internasional seperti dengan IOM dan UNHCR yang melibatkan negara asal, transit dan negara tujuan para imigran gelap serta meningkatkan intensitas patroli dan pengawasan dalam menjaga keamanan.

F. Tujuan Penulisan

Penulisan ini bertujuan untuk :

1. Sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana S1 pada jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
2. Menjawab rumusan masalah yang ada yang didukung oleh bukti/data empirik dan membuktikan hipotesa dengan teori yang relevan.
3. Untuk mengetahui dan mempelajari masalah usaha pemerintah Indonesia dalam menangani permasalahan imigran gelap.

G. Metodologi Penelitian

Dengan berdasarkan kerangka teori, kemudian akan ditarik hipotesa yang dibuktikan dengan data empiris. Teknik penulisan skripsi ini melalui studi kepustakaan (*library research*). Data-data bersumber dari analisa data sekunder seperti :

1. Buku-buku ilmiah dan hasil penelitian
2. Dokumen-dokumen
3. Jurnal ilmiah, majalah, bulletin, kliping, surat kabar dan media lainnya yang relevan dengan obyek penelitian.

Data-data yang terkumpul akan diolah secara kualitatif dan dengan menggunakan metode deduktif.

H. Jangkauan Penelitian

Dalam upaya untuk menangani imigran gelap Pemerintah Indonesia melakukan kerjasama dengan Australia, negara kawasan ASEAN dan badan internasional PBB seperti IOM dan UNHCR yang mengurus masalah imigran gelap. Secara khusus penulis membahas peranan imigran gelap yang dilakukan antara tahun 2008-2010. Sehingga diperoleh usaha yang komprehensif dalam mengatasi imigran gelap yang sudah menjadi masalah bersama, baik negara asal, negara transit maupun negara tujuan.

I. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika dari penulisan ini tersusun dalam lima bab dengan berbagai sub topik pembahasan :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisikan : Alasan pemilihan judul, LBM, Pokok Permasalahan, Landasan Teori, Hipotesa, Tujuan Penulisan, Metodologi Penelitian, Jangkauan Penelitian dan Sistematika Penulisan

BAB II Dalam Bab ini penulis akan menguraikan tentang

- A. Indonesia Sebagai Negara Tujuan Para Imigran Gelap
- B. Pengaruh Globalisasi Terhadap Imigran Gelap dan Faktor-faktor yang mendorong banyaknya Imigran Gelap

BAB III Peraturan Pengawasan Orang Asing di Keimigrasian Indonesia

- A. Aturan Umum Keimigrasian

B. Kedudukan Politik Hukum Keimigrasian Dalam Sistem Hukum Nasional.

Dalam Bab ini diuraikan secara singkat pelaksanaan pengawasan orang asing di wilayah kerja kantor Imigrasi sesuai dengan peraturan Undang-undang yang berlaku

BAB IV Penulis akan menguraikan tentang Upaya Pemerintah Indonesia dalam menangani permasalahan imigran gelap.

- A. Kerjasama Pemerintah Indonesia baik secara bilateral, regional maupun internasional dengan negara asal dan negara tujuan
- B. Kerjasama dengan badan internasional PBB yaitu IOM dan UNHCR .

BAB V KESIMPULAN

Berisi kesimpulan yang merupakan jawaban akhir atas pertanyaan dan hipotesis penelitian yang didukung oleh data empirik dan studi literatur yang relevan.