

URGENSI PENANGANAN PENGUNGSI/MIGRAN ILEGAL DI INDONESIA SEBAGAI NEGARA TRANSIT BERDASARKAN KONVENSI TENTANG STATUS PENGUNGSI 1951 (Studi Di Kantor Imigrasi Kota Malang)

Herman Suryokumoro, Nurdin, Ikaningtyas

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Email: ninktyas@ub.ac.id

Abstract

Immigration or refugee was matter that always been exist in human civilization. Since the motive to get better life, free from fear and treat. To response the problems international community through United Nations released Convention 1951 regarding to Status of Refugee. Other hand, Indonesia as transit state provide legal instrument as legal instruction for related institutions in handling illegal immigrant/refugee problems. This article described about Immigration Office at Malang on Handling of Illegal Immigrant/refugee based on Indonesia's regulation compare to Convention 1951 regarding to status of refugee.

Key words: *immigrant, refugee, immigrant office at Malang, Covention 1951*

Abstrak

Pengungsi merupakan suatu persoalan yang akan selalu ada dalam perkembangan peradaban manusia, karena persoalan pengungsi berlatar belakang naluriah manusia untuk mencari kehidupan yang lebih baik, baik dari aspek ekonomi, politik, keamanan dan sebagainya. Indonesia sebagai negara yang terletak pada posisi silang dunia menjadi tempat strategis untuk transit para pengungsi, terutama para pengungsi/imigran gelap. Di satu pihak dalam konteks internasional telah ada suatu standart dalam memperlakukan pengungsi melalui Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi. Artikel ini akan membahas mengenai peran dari Kantor Imigrasi kelas I Malang dalam penanganan imigran gelap/pengungsi dikaitkan dengan Konvensi 1951 tentang status pengungsi.

Kata kunci: imigran, pengungsi, kantor Imigrasi Kota Malang, Konvensi 1951

Latar Belakang

Pengungsi merupakan suatu persoalan yang akan selalu ada dalam peradaban manusia. Hal ini sebagai konsekuensi adanya naluriah manusia yang akan selalu mencari kenyamanan dalam hidupnya, dan menghindari dari adanya rasa takut, yang sangat dapat

mengancam keselamatan. Ancaman itu dapat ditimbulkan oleh faktor alam maupun faktor perbuatan manusia lainnya. Yang termasuk ancaman dalam kategori faktor alam adalah bencana alam, sedangkan yang termasuk perbuatan manusia seperti perang, kerusakan dan sebagainya. Dahulu, dorongan utama

dilakukannya migrasi pada masa itu secara umum berasal dari naluri alamiah umat manusia untuk mencari tempat tinggal atau daerah bermukim yang dapat memberikan keamanan dan kenyamanan. Sejarah mencatat, bangsa Canaan (yang sekarang disebut bangsa Palestina) pernah melakukan migrasi dari Asia menuju Eropa, demikian juga yang dilakukan oleh bangsa Romawi di masa kejayaannya dan bangsa-bangsa lainnya.¹

Pengungsian atau perpindahan penduduk dalam skala besar ini pada awalnya hanya merupakan persoalan domestik suatu negara. Kemudian, karena perpindahan penduduk juga melampaui suatu batas negara satu ke negara lainnya, masalah pengungsi akhirnya meluas menjadi persoalan negara-negara di kawasan tertentu dan terakhir dianggap merupakan masalah bersama umat manusia.² Persoalan itu pada akhirnya juga menjadi persoalan yang tidak dapat dihindari oleh pemerintah Indonesia. Sebagai negara yang kerap kali menjadi tujuan bagi para pengungsi untuk mencari perlindungan dan keselamatan diri.

Posisi Indonesia yang terletak di antara dua samudra dan dua benua, menjadikan Indonesia sebagai tempat yang strategis untuk pergerakan dan juga tempat transit pengungsi asing asal benua Asia yang ingin

pergi ke Australia. Dalam beberapa tahun terakhir, sesuai data yang diberikan oleh lembaga PBB untuk pengungsi atau *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), Indonesia telah menerima banyak pengungsi asing baru secara signifikan. Per Maret 2012, kira-kira ada 3,781 pengungsi asing yang telah terdaftar di Indonesia.³

Pengungsi yang datang tersebut memiliki latar belakang atau tujuan yang bermacam-macam. Ada pengungsi yang datang ke Indonesia karena faktor ekonomi maupun yang murni untuk mencari keselamatan hidup. Krisis ekonomi, merosotnya tingkat kesejahteraan dan keamanan di banyak negara, dan bertambahnya angka kemiskinan serta globalisasi dan akses informasi memudahkan berlangsungnya pengungsian, khususnya yang dilakukan secara ilegal (gelap). Terbatasnya pengamanan perbatasan laut Indonesia menambah peluang masuknya para pengungsi gelap ke negara kepulauan yang luas ini.

Para pengungsi yang datang ke Indonesia karena faktor ekonomi ini biasanya menginginkan perubahan kehidupan ke arah yang lebih baik dan berkeinginan untuk mendapatkan penghasilan yang jauh lebih besar daripada penghasilan mereka sebenarnya di negara asal, bahkan tidak jarang para pengungsi tersebut adalah orang-orang

1 IOM, **Buku Petunjuk Bagi Petugas Dalam Rangka Penanganan Kegiatan Penyelundupan Manusia dan Tindak Pidana yang Berkaitan dengan Penyelundupan Manusia**, International Organization for Migration (IOM), Jakarta, 2009, hlm.24.

2 Achmad Romsan, dkk, **Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional**, Percetakan Sanic Offset, Bandung, 2003, hlm. 3.

3 http://www.iom.org/read/news/2012/07/18/063417844/80-Indonesiadanpengungsi_gelap, diakses 22 September 2012, pukul 09.15 WIB.

yang sama sekali tidak memiliki pekerjaan di negara asal dan bermaksud mencari pekerjaan di Indonesia dengan cara yang melanggar hukum. Namun ada juga pengungsi yang datang ke Indonesia karena terjadi peperangan di negara asalnya dan para pengungsi tersebut benar-benar membutuhkan perlindungan serta mencari keselamatan diri. Misalnya saja beberapa waktu lalu di Indonesia, sebanyak 193 (seratus sembilan puluh tiga) pengungsi asal Myanmar dan Bangladesh ditemukan terdampar di perairan Sabang. Kapal para pengungsi tersebut ditemukan oleh nelayan di sekitar Pulau Rondo dan Pulau Seulako, Sabang, Aceh.⁴

Terlepas dari latar belakang dan alasan orang-orang tersebut mengubah status menjadi pengungsi, sebagai negara yang menjadi bagian dari dunia internasional dan sebagai negara yang bermartabat, maka dalam menghadapi masalah pengungsi, Indonesia memiliki kewajiban untuk melindungi serta memberikan penghormatan kepada hak-hak para pengungsi tersebut sesuai dengan hukum nasional maupun hukum internasional yang dianut oleh Indonesia. Sebagai manusia, para pengungsi tersebut tetap memiliki hak-hak asasi manusia yang tetap harus dihormati dan dilindungi oleh negara yang menjadi tempat mereka untuk mencari perlindungan dan mendapatkan keselamatan diri. Hal tersebut telah diatur dalam konvensi 1951 tentang

Status Pengungsi (*Text of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*). Konvensi yang dibuat di Jenewa pada tanggal 28 Juli 1951 dan kemudian telah diubah ke dalam Protokol 1967 tentang Status Para Pengungsi (*Protocol Relating to the Status of Refugees 1967*) memberikan aturan mengenai status para pengungsi yang bertujuan untuk melindungi Hak Asasi Manusia (HAM) bagi pengungsi. Dalam konvensi tersebut terdapat jenis-jenis HAM yang perlu dilindungi, yang ditujukan khusus bagi pengungsi dengan alasan bahwa kondisi mereka yang khusus atau berbeda dengan warga negara yang lain yang hidup sejahtera di tempat mereka berdomisili. Jadi, Konvensi 1951 mencantumkan daftar hak yang sangat dibutuhkan oleh pengungsi, di mana negara pihak (*party*) wajib memenuhi kewajiban-kewajiban yang tercantum dalam konvensi tersebut.⁵

Proses perpindahan penduduk tersebut atau lebih dikenal dengan migrasi dapat dilakukan sesuai prosedur keimigrasian yang berlaku, maupun secara bertentangan dengan peraturan keimigrasian. Proses migrasi yang dilakukan tidak sesuai dengan peraturan keimigrasian atau migrasi ilegal akan mengakibatkan ancaman terhadap kedaulatan, keamanan, kehidupan sosial dan ekonomi, bahkan juga ancaman terhadap ideologi suatu bangsa. Belum lagi migrasi ilegal bisa dihentikan, telah timbul varian baru yang

4 Arip Budiman, **Terdampar, 193 Pengungsi Asal Myanmar dan Bangladesh** (online), <http://www.KabariNews.com/?32484>, diakses 22 September 2012.

5 Majda El Muhtaj, **Dimensi-Dimensi HAM, Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya**, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm.290.

kini kian mengemuka, yakni penyelundupan manusia (*people smuggling*), dan perdagangan manusia (*human trafficking*).⁶

Proses migrasi suatu kelompok manusia yang melintasi batas-batas negara tersebut merupakan suatu peristiwa hukum yang termasuk dalam definisi hukum internasional publik. hukum internasional dalam hal ini hukum internasional publik merupakan keseluruhan kaidah dan azas hukum yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas negara (hubungan internasional) yang bukan bersifat perdata.⁷ Berdasarkan pengertian hukum internasional publik tersebut, secara khusus kajian mengenai perpindahan (keluar/masuk) *person* ke dalam atau ke luar suatu wilayah negara kajian hukum keimigrasian. Hukum Keimigrasian melaksanakan sebagian fungsi dan tugas hukum internasional publik, termasuk perjanjian bilateral tentang bidang lintas batas. Pengertian imigrasi⁸ mempunyai makna di satu sisi merupakan tindakan masuk ke negara lain untuk tinggal menetap sedangkan sisi lain dari segi kelembagaan mempunyai fungsi dan tujuan yaitu mengatur orang asing yang masuk ke negeri ini. Sisi pertama tersebut menunjuk pada suatu aktivitas manusia, yaitu aktivitas berupa lalu lintas manusia dari suatu negara ke negara lain. Sisi kedua, menunjukkan tata laksana dari suatu organisasi atau instansi yang mengurus lalu lintas manusia antar negara.

Selain itu dalam hukum internasional, migrasi adalah aspek kewarganegaraan

merupakan hak atas perlindungan diplomatik di luar negeri dan ini merupakan atribut yang esensial, dimana negara bertanggung jawab untuk melindungi warganya yang merupakan pencerminan aspek korelatif dan kesetiaan dan perlindungan.

Di Indonesia, organisasi yang mempunyai fungsi keimigrasian tersebut di atas, di diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi Departemen Kehakiman RI, yang keberadaannya, tugas pokok serta fungsinya diatur berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 44 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Organisasi Departemen jo Keputusan Presiden RI Nomor 15 Tahun 1984 tentang susunan organisasi Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Keputusan Presiden RI Nomor 8 Tahun 1991 dan Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M-PR.0704 Tahun 1991 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Imigrasi di daerah-daerah seluruh Indonesia. Kantor imigrasi yang tersebar di seluruh Indonesia tersebut mempunyai dua klasifikasi, kelas I dan kelas II, kantor imigrasi ini tidak hanya berada di tingkat provinsi tetapi juga tingkat kabupaten/kota.

Untuk Kota Malang sendiri terdapat kantor imigrasi kelas II. Kantor imigrasi ini tentunya mempunyai fungsi strategis dalam mengatur lalu lintas warga negara Indonesia maupun asing yang keluar maupun masuk ke wilayah Indonesia, terutama yang terkait persoalan imigran ilegal. Pesisir Malang

6 IOM, Op.Cit.

7 Mochtar Kusumaatmadja, **Pengantar Hukum Internasional**, Bina Cipta, Jakarta, 1976, hlm. 4.

8 WJS. Poerwadarminta, **Kamus Umum Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, 1982, hlm. 376.

menjadi salah satu pintu penyeberangan imigran secara ilegal, yang bertujuan ke Australia. Terbukti Kepolisian dan Imigrasi Malang kembali menangkap 77 imigran gelap di wilayah pesisir Malang pada awal bulan Juli 2012. Terdiri dari 14 warga negara Afghanistan, Sudan 2 orang, 34 imigran asal Pakistan, Iran 9 orang dan 18 warga Srilanka. Tujuh orang di antaranya adalah perempuan, empat anak-anak, dan 66 lelaki dewasa.⁹ Kemudian pada 11 Juli lalu petugas keamanan juga mengamankan sedikitnya 25 imigran yang masuk secara ilegal di Malang. Mereka ditangkap di Singosari, Malang dengan menggunakan dua kendaraan. Selain itu, April silam juga diamankan 43 imigran gelap dari berbagai negara. Mereka ditangkap setelah kapal yang mereka tumpangi terdampar di kawasan Pantai Gedangan.¹⁰

Pembahasan

A. Kesesuaian Penanganan Pengungsi/Migran Ilegal Yang Diterapkan Di Kantor Imigrasi Kota Malang Dengan Konvensi Tentang Status Pengungsi 1951

Dalam bab pembahasan ini, peneliti akan menelaah mengenai perlakuan yang diterapkan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Kota Malang, terhadap para pengungsi/imigran ilegal. Sebelumnya ada beberapa hal yang akan disampaikan yaitu: peneliti menggabung

antara istilah pengungsi dan imigran ilegal. Hal ini mengingat bahwa Indonesia yang belum meratifikasi Konvensi Wina 1961 tentang status pengungsi, membuat belum adanya standart khusus perlakuan terhadap pengungsi. Sehingga apabila terdapat kasus pengungsi yang terdampar atau diamankan wilayah Indonesia, khususnya di wilayah operasional lingkungan kantor Imigrasi kelas I kota Malang yang digunakan adalah tindakan keimigrasian.

Kantor imigrasi klas I Malang didirikan pada bulan November sekitar tahun 1961, dan mulai beroperasi pada tahun 1962. Semula kantor Imigrasi Kota Malang ini bertempat di Jalan Bandung No. 28 Malang yang sekaligus sebagai rumah pribadi Kepala Kantor Imigrasi pada saat itu. Kemudian pemerintah memindahkan kantor imigrasi dengan mengadakan bangunan di Jalan Raung No. 2 Malang dengan status tanah sewa milik Pemerintah daerah Kota Malang. Dengan banyaknya kasus serta urusan yang ditangani gedung yang bertempat di Jalan Raung tersebut ternyata sudah tidak mampu menampung seluruh aktivitas kantor imigrasi, sehingga pada tahun 1988 kantor imigrasi kota Malang berpindah ke Gedung baru berlantai dua yang berlokasi di Jalan Panji Suroso No.4 Malang.

Kegiatan Kantor imigrasi Klas I kota Malang lebih berfokus pada kegiatan:

9 <http://www.tempo.co/read/news/2012/07/18/063417844/80-Imigran-Gelap-Terdampar-di-Malang>, diakses 18 Juli 2012.

10 <http://www.surabayapost.co.id/?mnu=berita&act=view&id=9080e22aa92157ec13f5038e8f626279&jenis=c81e728d9d4c2f636f067f89cc14862c>. diakses 18 Juli 2012.

- a) Pelayanan, seperti Pemberian Surat Perjalanan Republik Indonesia (SPRI), pemberian dan perpanjangan izin tinggal bagi orang asing.
- b) Aspek penegakan hukum.

Dalam melaksanakan tugas-tugas keimigrasian serta dalam rangka mewujudkan *Good Immigration Services* kepada masyarakat dengan tetap mengedepankan aspek keamanan dan penegakan hukum yang didukung oleh Sistem Pengawasan Orang Asing (SISPOA) yang selama ini berjalan dengan baik. Hal ini penting, mengingat potensi dan kondisi kota Malang yang sedemikian besar, keberadaan kantor Imigrasi Malang perlu didukung oleh Sumber Daya Manusia yang memadai baik dari aspek kualitas maupun kuantitasnya.

Adapun wilayah Kerja Kantor Imigrasi Kota Malang yang meliputi:

1. Kota Malang
2. Kota Probolinggo
3. Kota Pasuruan
4. Kabupaten Malang
5. Kabupaten Probolinggo
6. Kabupaten Pasuruan
7. Kabupaten Lumajang
8. Kota Administratif Batu

Berdasarkan susunan organisasi Kantor Imigrasi Kelas I Malang, adapun tugas masing-masing bagian adalah sebagai berikut:

1. Kepala Kantor Imigrasi

Bertugas melaksanakan sebagian tugas pokok dan fungsi Departemen Kehakiman dan HAM di bidang keimigrasian di wilayah yang bersangkutan. Untuk

menyelenggarakan tugas tersebut Kepala Kantor imigrasi mempunyai fungsi:

- a) Melaksanakan tugas keimigrasian di bidang informasi dan sarana komunikasi keimigrasian.
- b) Melaksanakan tugas keimigrasian di bidang lalu lintas keimigrasian.
- c) Melaksanakan tugas keimigrasian di bidang status keimigrasian.
- d) Melaksanakan tugas keimigrasian di bidang pengawasan dan penindakan keimigrasian.

2. Sub Bagian Tata Usaha

Bertugas melakukan urusan tata usaha dan rumah tangga Kantor Imigrasi. Dalam penyelenggaraan tugasnya Kepala Sub Bagian Tata Usaha mempunyai fungsi:

- a) Melakukan urusan kepegawaian
- b) Melakukan urusan keuangan
- c) Melakukan urusan surat menyurat, perlengkapan dan rumah tangga sub bagian tata usaha terdiri dari:
 - (a) urusan kepegawaian, bertugas melakukan urusan kepegawaian di lingkungan kantor imigrasi sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - (b) urusan keuangan, mempunyai tugas melakukan urusan keuangan Kantor Imigrasi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
 - (c) urusan umum, bertugas melakukan urusan surat menyurat, perlengkapan dan

rumah tangga kantor Imigrasi yang bersangkutan.

3. Seksi Informasi dan Sarana Komunikasi Keimigrasian

Bertugas melakukan penyebaran dan pemanfaatan informasi serta pengelolaan sarana komunikasi keimigrasian di lingkungan Kantor Imigrasi yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk menyelenggarakan tugasnya seksi informasi dan sarana komunikasi berfungsi antara lain:

- a) melakukan pengumpulan, penelaahan, analisis data, evaluasi, penyajian informasi dan penyebarannya untuk penyelidikan keimigrasian.
- b) melakukan pemeliharaan, pengamanan, dokumentasi keimigrasian dan penggunaan serta pemeliharaan sarana komunikasi.

Seksi informasi dan Sarana Komunikasi Keimigrasian terdiri dari:

- a) Sub Seksi Informasi
Bertugas melakukan penyebaran dan pemanfaatan informasi mengenai WNI dan WNA dalam rangka kerja sama tukar menukar informasi untuk pengamanan teknis operasional keimigrasian.
- b) Sub Seksi Komunikasi
mempunyai tugas melakukan pemeliharaan dan pengamanan dokumentasi keimigrasian serta melakukan penggunaan dan pemanfaatan sarana komunikasi.

4. Seksi Lalu Lintas Keimigrasian

Bertugas melakukan kegiatan keimigrasian di bidang lalu lintas keimigrasian di lingkungan kantor Imigrasi yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut seksi Lalu Lintas keimigrasian mempunyai fungsi:

- a) melakukan pemberian izin di bidang lintas batas, izin masuk/keluar dan fasilitas keimigrasian
- b) melakukan pemberian dokumen perjalanan, izin berangkat dan izin kembali.

Seksi lalu lintas keimigrasian terdiri dari:

- a) subseksi Lintas Batas
mempunyai tugas melakukan urusan perizinan di bidang lalu lintas batas internasional, melalui wilayah perbatasan.
- b) Subseksi perizinan keimigrasian
bertugas memberikan dokumen perjalananm izin berangkat, izin kembali dan izin masuk atau keluar dalam rangka keluar masuknya orang melalui pelabuhan pendaratan serta memberikan fasilitas keimigrasian.

5. Seksi Status Keimigrasian

Bertugas melakukan persiapan pelaksanaan penyaringan, penelitian permohonan alih status dan izin tinggal keimigrasian, penelitian terhadap kebenaran bukti-bukti kewarganegaraan seseorang dan memberikan surat

keterangan orang asing untuk kelengkapan permohonan pewarganegaraan serta melakukan evaluasi dan menyusun laporan pelaksanaannya.

Seksi Status Keimigrasian ini, terdiri dari:

- a) Sub seksi penentuan status keimigrasian
- b) Sub seksi penelaahan status keimigrasian

6. Seksi Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian

Bertugas melakukan pengawasan dan penindakan keimigrasian terhadap orang asing di lingkungan kantor Imigrasi yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaan tugasnya Seksi Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian mempunyai fungsi:

- a) Melakukan pemantauan terhadap pelanggaran perizinan keimigrasian dan mengadakan kerja sama antar instansi bidang pengawasan orang asing.
- b) Melakukan penyidikan dan penindakan terhadap pelanggar keimigrasian.

Seksi Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian terdiri dari:

- a) Sub seksi pengawasan keimigrasian bertugas melakukan pemantauan terhadap pelanggaran perizinan keimigrasian dan mengadakan kerjasama antar instansi bidang pengawasan orang asing.

- b) Sub seksi penindakan keimigrasian bertugas melakukan penyidikan dan penindakan, pencegahan dan penangkalan, penampungan sementara dan perawatan orang asing yang belum dapat dipulangkan, pemulangan dan pengusiran (deportasi) terhadap pelanggaran keimigrasian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B. Tindakan Keimigrasian Terhadap Pengungsi/Imigran Ilegal Di Kantor Imigrasi Kota Malang

Indonesia merupakan salah satu negara yang belum melakukan ratifikasi terhadap Konvensi tahun 1951 tentang Status Pengungsi, sehingga sampai saat ini belum ada standart baku mengenai tindakan terhadap pengungsi. Berdasarkan hasil wawancara dengan nara sumber, Kasubsi tindakan keimigrasian di Kantor Imigrasi kelas I kota Malang, diketahui bahwa untuk kasus adanya pengungsi yang terdampar ataupun transit di wilayah lingkungan operasional kantor Imigrasi Kelas I Kota Malang, maka yang dilakukan adalah tindakan keimigrasian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka menjamin stabilitas dan kepentingan nasional, keamanan, kedaulatan negara serta tetap menjamin kemanfaatan orang asing yang lalu lintas melalui wilayah republik Indonesia, keberadaan serta aktivitas orang asing di wilayah Republik Indonesia

perlu dilakukan pengawasan dan tindakan keimigrasian apabila terjadi pelanggaran. Tindakan keimigrasian ini dilakukan secara tepat, cepat dan teliti serta terkoordinasi tanpa mengabaikan keterbukaan dalam memberikan pelayanan kepada orang asing.

Tindakan keimigrasian adalah tindakan administratif dalam bidang keimigrasian di luar proses peradilan. Dalam pelaksanaan tindakan keimigrasian, untuk menjamin kepastian hukum dan keadilan bagi orang asing yang terkena tindakan keimigrasian. Mengenai tindakan keimigrasian ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1994 tentang Pengawasan Orang Asing dan Tindakan Keimigrasian, antara lain:

Pasal 24

- (1) Tindakan Keimigrasian ditetapkan dengan keputusan tertulis oleh Pejabat Imigrasi yang berwenang.
- (2) Keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada orang asing yang dikenakan tindakan keimigrasian selambat-lambatnya tujuh hari terhitung sejak tanggal penetapan.
- (3) Dalam hal tindakan keimigrasian berupa penolakan masuk ke wilayah negara Republik Indonesia, keputusan tindakan keimigrasian oleh Pejabat Imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi dilakukan dengan menerakan tanda penolakan di paspornya.

Pasal 25

- (1) Setiap orang asing yang dikenakan tindakan keimigrasian dapat mengajukan

keberatan kepada Menteri dalam jangka waktu tiga hari sejak tanggal diterimanya Keputusan Tindakan Keimigrasian.

- (2) Permohonan keberatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak menunda atau menghalangi pelaksanaan keputusan tindakan keimigrasian.

Pasal 26

- (1) Pengajuan keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dilakukan oleh orang asing yang bersangkutan atau wakilnya yang sah.
- (2) Wakil yang sah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:
 - a. orang tua atau walinya yang bertanggung jawab atas orang asing tersebut;
 - b. pengusaha atau sponsor yang bertanggung jawab atas kedatangan orang asing tersebut di Indonesia; atau
 - c. orang lain yang memperoleh kuasa khusus.

Pasal 27

- (1) Pengajuan keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dilakukan secara tertulis melalui Direktur Jenderal Imigrasi dengan melampirkan bukti-bukti yang dapat dipakai sebagai alasan keberatannya.
- (2) Direktur Jenderal Imigrasi selambat-lambatnya 21 (dua puluh satu) hari terhitung sejak menerima pengajuan keberatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), menyampaikan keberatan

tersebut disertai pertimbangan-pertimbangannya kepada Menteri.

Pasal 28

Menteri memberikan keputusan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya pengajuan keberatan dari Direktorat Jenderal Imigrasi.

Pasal 29

- (1) Menteri dalam memberikan keputusan dapat menolak atau menerima pengajuan keberatan.
- (2) Keputusan Menteri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bersifat final.

Pasal 30

Ketentuan mengenai Pejabat Imigrasi yang berwenang melakukan tindakan keimigrasian, tata cara penindakan keimigrasian, pengajuan dan pemeriksaan keberatan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri.

Pasal 31

Orang asing dapat ditempatkan di dalam Karantina Imigrasi dengan alasan-alasan:

- a. Berada di wilayah negara Republik Indonesia tanpa memiliki izin keimigrasian yang sah;
- b. Dalam rangka menunggu proses pengusiran atau deportasi; atau
- c. Dalam rangka menunggu Keputusan Menteri mengenai pengajuan keberatan yang dilakukan.

Kemudian Pasal 75 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian mengatur mengenai

tindakan keimigrasian, adalah sebagai berikut:

Pasal 75

- (1) Pejabat Imigrasi berwenang melakukan Tindakan Administratif Keimigrasian terhadap Orang Asing yang berada di Wilayah Indonesia yang melakukan kegiatan berbahaya dan patut diduga membahayakan keamanan dan ketertiban umum atau tidak menghormati atau tidak menaati peraturan perundang-undangan.
- (2) Tindakan Administratif Keimigrasian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:

- a. Pencantuman dalam daftar pencegahan atau penangkalan;
- b. Pembatasan, perubahan, atau pembatalan izin tinggal;
- c. Larangan untuk berada di satu atau beberapa tempat tertentu di Wilayah Indonesia;
- d. Keharusan untuk bertempat tinggal di suatu tempat tertentu di Wilayah Indonesia;
- e. Pengenaan biaya beban; dan/atau
- f. Deportasi dari Wilayah Indonesia.

Kantor Imigrasi Kota Malang yang mempunyai fungsi pokok untuk melaksanakan kewenangannya dalam menangani kasus imigran gelap atau ilegal sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari hasil penelitian yang telah dilakukan, Kantor Imigrasi dalam penanganan imigran ilegal memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan, penyidikan dan mengambil

tindakan keimigrasian, baik menyangkut izin keberadaannya maupun izin dari kegiatannya selama berada di wilayah republik Indonesia. Kewenangan dari kantor Imigrasi Kota Malang, yaitu:

B.1. Kewenangan Untuk Melakukan Pengawasan

Tindakan ini berupa kegiatan mengumpulkan data, menganalisa dan menentukan apakah sesuatu yang diawasi sesuai dengan standar yang telah ditentukan atau sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku. Pengawasan orang asing meliputi aspek yang menyangkut keberadaannya dan aspek aktivitasnya, yaitu proses kegiatan di bidang keimigrasian yang mengumpulkan data dan informasi, menganalisa dan menentukan keberadaan orang sejak masuknya di wilayah Indonesia serta kegiatannya selama berada di wilayah republik Indonesia. Pengawasan dapat dilakukan dengan cara:

- a) pengawasan administratif
pengawasan yang dilaksanakan dengan menggunakan data-data administratif yang ada pada instansi yang melakukan pengawasan.
- b) pengawasan koordinatif
pengawasan yang dilaksanakan oleh beberapa instansi yang berkaitan dalam pengawasan dengan saling memberi masukan sesuai bidangnya masing-masing.
- c) pengawasan di tempat dengan suatu operasi lapangan yang dilaksanakan oleh Imigrasi dan atau bersama dengan

instansi lain yang dilakukan secara koordinatif.

B.2. Kewenangan Untuk Melakukan Penyidikan

Dalam penyidikan selain polisi negara Republik Indonesia sebagai penyidik umum, penyidikan juga dapat dilakukan oleh Pejabat Imigrasi yang diangkat sebagai Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). PPNS hanya berwenang melakukan penyidikan terhadap tindakan keimigrasian, kewenangannya adalah:

- a) menerima laporan tentang adanya tindakan penyalahgunaan visa atau suatu tindakan yang menyangkut tentang keimigrasian.
- b) Memanggil, memeriksa, menggeledah, menangkap serta menahan seseorang yang disangka melakukan tindakan yang menyangkut tentang keimigrasian.
- c) Memeriksa dan atau menyita surat-surat, dokumen-dokumen, surat perjalanan, atau benda-benda yang ada hubungannya dengan tindakan keimigrasian.
- d) Memanggil orang untuk didengar keterangannya sebagai saksi.
- e) Melakukan pemeriksaan di tempat-tempat tertentu yang diduga terdapat surat-surat, dokumen-dokumen, surat perjalanan atau benda-benda lain yang ada hubungannya dengan tindakan keimigrasian.
- f) Mengambil sidik jari dan gambar/foto tersangka.

Hasil penyidikan, penyidik imigrasi di

kiriman ke Kejaksaan melalui penyidik Polisi untuk proses selanjutnya.

B.3. Kewenangan Mengambil Tindakan Keimigrasian Dalam Penanganan Imigran Ilegal

Kantor Imigrasi Kelas I Malang mempunyai kewenangan dalam menindak persoalan imigran ilegal. Kantor imigrasi dapat mengambil tindakan keimigrasian terhadap pelanggaran/penyalahgunaan/ penyimpangan keimigrasian dibagi atas dua bentuk, yaitu:

a) Melalui Proses Peradilan

Pejabat imigrasi diangkat sebagai PPNS di bawah koordinasi penyidik POLRI, dengan kewenangan:

1. Melarang orang asing berada di suatu tempat tertentu di Indonesia, atau mengharuskan orang asing berada di suatu tempat yang ditentukan di dalam Wilayah Republik Indonesia.
2. Mendeportasi orang asing ke luar wilayah Indonesia
3. Menempatkan orang asing di karantina Imigrasi, dalam hal:
 - I. Berada di wilayah Indonesia tanpa memiliki izin keimigrasian yang sah.
 - II. Dalam rangka menunggu proses pendeportasian.
 - III. Dalam rangka menunggu keputusan menteri atau pengajuan keberatan yang diajukannya terhadap tindakan keimigrasian

yang dikenakan terhadapnya.

b) Tindakan keimigrasian

Merupakan tindakan administratif dalam bidang keimigrasian di luar proses peradilan, yaitu tindakan yang dikenakan terhadap orang asing yang melakukan pelanggaran di bidang keimigrasian tanpa harus menunggu keputusan dari proses peradilan.

Berdasarkan data yang diperoleh, faktor-faktor yang membuat orang asing masuk ke wilayah Indonesia secara tidak sah (imigran gelap) dikarenakan adanya situasi politik atau stabilitas politik di negaranya sudah sangat tidak kondusif dan mengancam hidupnya, atau mengganggu dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya. Dalam masalah ini pihak keimigrasian melakukan penanganan imigran gelap dengan melakukan karantina dan deportasi.

Untuk mengetahui ada tidaknya imigran ilegal, kantor imigrasi melakukan pengawasan baik dalam hal administratif maupun pengawasan lapangan sesuai Petunjuk DirJenim Nomor F-33.II.01.10 Tahun 1995 Tentang Tata Cara Pengawasan Orang Asing. Pengawasan administratif dilakukan melalui penelitian surat-surat atau dokumen, berupa pencatatan, pengumpulan, pengolahan data dan penyajian maupun penyebaran informasi secara manual dan elektrik, tentang lalu lintas keberadaan dan aktivitas orang asing. Pengawasan ini dilakukan sesuai surat perintah kepada pihak yang ditunjuk untuk melakukan pemantauan dan pengawasan. Menurut

petunjuk pelaksanaan yang dilekuarkan oleh DirJenim menyebutkan bahwa bentuk pengawasan administratif yaitu:

- a) Melakukan penelitian, pemeriksaan setiap data atau laporan masyarakat tentang keberadaan dan aktivitas orang asing sehingga dapat diketahui jika terdapat pelanggaran keimigrasian.
- b) Dalam hal permintaan perpanjangan izin keimigrasian terlebih dahulu diadakan penelitian dan pengecekan terhadap sponsor, bagi sponsor yang dinilai tidak layak maka permintaan perpanjangan izin keimigrasiannya ditolak.
- c) Setiap pemberian atau penolakan perpanjangan izin keimigrasian diberitahukan kepada pihak kepala kantor Imigrasi yang memberikan pelayanan sebelumnya.
- d) Setiap pemberian perpanjangan izin keimigrasian dibuat kartu pengawasan.
- e) Menyampaikan surat pemberitahuan kepada sponsor orang asing apabila izin keimigrasiannya akan berakhir.

Sedangkan, pengawasan lapangan menurut petunjuk pelaksanaannya meliputi:

- a) Hasil evaluasi dari sumber data yang ada dan laporan instansi dan masyarakat dijadikan bahan untuk pengawasan lapangan.
- b) Pengawasan dalam mengetahui adanya orang asing yang melakukan pelanggaran keimigrasian, juga diketahui berdasarkan laporan atau informasi masyarakat.

Pengawasan ini juga dilakukan melalui Sistem Pengawasan Orang Asing (SIPORA) yang melibatkan masyarakat melalui RT dan RW.

- c) Dalam melakukan pengawasan di lapangan, setiap petugas harus dilengkapi dengan surat perintah tugas.
- d) Setiap hasil pengawasan di lapangan dilaporkan secara tertulis.
- e) Apabila dianggap perlu, dapat dilakukan pemanggilan terhadap pihak yang dianggap mengetahui informasi tentang orang asing tersebut. Terhadap mereka dilakukan pemeriksaan yang dituangkan dalam Berita Acara Interogasi.
- f) Apabila patut diduga telah terjadi pelanggaran terhadap Undang-undang Keimigrasian dan terdapat bukti permulaan yang cukup, dapat dilakukan penyidikan.¹¹

Setelah menerima laporan dari masyarakat tentang keberadaan imigran ilegal, langkah selanjutnya adalah penyidikan. Penyelidikan dilakukan oleh tim yang dibentuk berdasarkan keputusan Kepala Kantor Imigrasi. PPNS yang melakukan penyidikan adalah yang mempunyai kartu tanda penyidik yang dikeluarkan oleh Dirjen Keimigrasian, sebelum penyidikan, PPNS harus memberikan laporan kepada KORWAS tentang mulai dan berakhirnya suatu penyidikan tersebut.¹²

Dari pemaparan mengenai tindakan penanganan yang dilakukan kantor Imigrasi

11 Hasil wawancara dengan Kasubsi Penindakan, Kantor Imigrasi Kelas I Kota Malang, 7 November 2012.

kelas I kota Malang tersebut, jelas bahwa yang dilakukan adalah sebatas tindakan keimigrasian sejauh peraturan perundang-undangan yang mengatur, belum ada pengimplementasian standart perlakuan terhadap pengungsi sebagaimana Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi.

C. Tindakan Terhadap Pengungsi/ Imigran Ilegal Berdasarkan Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi

Dalam tinjauan pustaka dijelaskan bahwa Pengertian dari pengungsi adalah seseorang atau sekelompok orang yang meninggalkan suatu wilayah guna menghindari suatu bencana atau musibah. Bencana ini dapat berbentuk banjir, tanah longsor, tsunami, kebakaran, dan lain sebagainya yang diakibatkan oleh alam. Dapat pula bencana yang diakibatkan oleh ulah manusia secara langsung. Misalnya perang, kebocoran nuklir, dan ledakan bom. Sedangkan pengertian dari imigran adalah orang yang datang dari negara lain dan menetap di suatu negara. Terlihat dari definisi istilah pengungsi dan imigran tersebut, bahwa pengungsi merupakan salah satu bentuk dari perpindahan WNA itu sendiri.

Untuk menghindari persamaan perlakuan antara penyelundupan manusia untuk tujuan yang bertentangan dengan hukum dengan pengungsi yang bertujuan lari dari ketakutan dan mencari hidup yang lebih baik, penting bagi kita untuk mengetahui standart perlakuan terhadap pengungsi

berdasarkan konvensi Tahun 1951 tentang Status Pengungsi. Selama ini masyarakat kita menyamakan antara pengungsi dengan imigran ilegal. Tentunya ini menjadikan image negative bagi para pengungsi itu sendiri.

Kendala yang dihadapi oleh para pengungsi untuk memperoleh perlakuan yang layak di negara tujuan ataupun negara transit adalah banyaknya negara yang belum menjadi peserta Konvensi tentang Status Pengungsi 1951 (Text of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees) dan Protokol 1967 tentang Status Para Pengungsi (Protocol Relating to the Status of Refugees 1967). Sehingga tidak jarang kehadiran pengungsi di negara persinggahan (transit) atau negara tujuan, dipulangkan secara paksa. Perlakuan seperti itu jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum internasional yang telah diakui oleh negara-negara beradab. Kewajiban internasional yang melekat kepada setiap negara yang menganggap mereka adalah bagian masyarakat internasional, terlepas apakah negara itu menjadi anggota dari organisasi-organisasi internasional seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), anggota organisasi internasional lainnya, ataupun peserta atau bukan peserta dari sebuah konvensi internasional untuk memperlakukan para pengungsi secara manusiawi.¹³ Dengan kata lain bahwa Konvensi tentang Status Pengungsi Tahun 1951 ini merupakan standar perlakuan yang berperikemanusiaan untuk diterapkan kepada pengungsi dan untuk

12 Ibid.

13 Achmad Romsan, dkk., Op. Cit., hlm. 141.

memberikan perlindungan akan Hak Asasi Manusia kepada pengungsi. Oleh karena itu, sebagai bagian dari masyarakat internasional, maka seluruh negara wajib menjunjung tinggi standar perlindungan pengungsi yang kini menjadi bagian dari hukum internasional tersebut. Tidak ada seorangpun pengungsi yang dapat dikembalikan ke wilayah atau negara di mana hidup atau kebebasannya terancam. Hal ini berarti secara efektif bahwa tak seorangpun pengungsi yang boleh ditolak untuk masuk ke negara di mana dia mencari perlindungan.

Konvensi Mengenai Status Pengungsi tahun 1951 (*Text of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*) dibuat di Jenewa pada tanggal 28 Juli 1951 dan kemudian telah diubah ke dalam Protokol 1967 tentang Status Para Pengungsi (*Protocol Relating to the Status of Refugees 1967*). Alasan diadakannya Konvensi 1951 oleh PBB oleh karena agar setiap negara dapat bertanggung jawab dan menjamin agar hak warganya dihormati, oleh karenanya perlindungan internasional hanya diperlukan jika perlindungan nasional tidak diberikan atau tidak ada. Pada saat itu, tanggung jawab utama untuk memberikan perlindungan internasional terletak pada negara dimana individu mencari suaka.

Setiap negara mempunyai tugas umum untuk memberikan perlindungan internasional sebagai kewajiban yang dilandasi hukum internasional, termasuk hukum hak asasi

internasional dan hukum kebiasaan internasional. Jadi negara-negara yang menjadi peserta/penandatangan Konvensi 1951 mengenai status pengungsi dan/atau Protokol 1967 mempunyai kewajiban-kewajiban seperti yang tertera dalam perangkat-perangkat hukum yang diatur dalam Konvensi 1951 (tentang kerangka hukum bagi perlindungan pengungsi dan pencari suaka). Pemerintah belum melakukan upaya ratifikasi atau dengan kata lain Indonesia belum menjadi negara pihak (*party*) dari Konvensi tersebut.

Konvensi ini mensyaratkan kepada negara pihak (*party*) untuk menerapkan standar Hak Asasi Manusia (HAM) internasional terhadap pengungsi dan mempertimbangkan hak-hak khusus lainnya yang mencerminkan hilangnya perlindungan pengungsi dari pemerintah negara asal mereka. Hak-hak tersebut termasuk:¹⁴

1. Hak untuk tidak dipulangkan dengan paksa (*refouled*) ke negara di mana para pengungsi tersebut mempunyai alasan ketakutan mendapatkan penganiayaan (Pasal 33);

Pasal ini merupakan prinsip dasar yang terkandung dalam Konvensi Mengenai Status Pengungsi tahun 1951 (*Text of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*) dan merupakan hak utama yang harus diberikan oleh negara pihak (*party*) kepada pengungsi yang berada dalam wilayah negaranya, apalagi jika sangat jelas diketahui oleh pemerintah

14 UNHCR, *Penandatangan Dapat Membuat Seluruh Perbedaan*, Swiss, UNHCR, 2009, hlm. 8.

negara pihak (*party*) bahwa pengungsi tersebut mengalami ketakutan yang amat sangat atau pengancaman terhadap diri mereka jika dikembalikan (dipulangkan) ke negara asal.

2. Hak untuk tidak mengalami pengusiran, kecuali dalam keadaan tertentu yang sangat jelas (Pasal 32);

Pasal ini memberikan ketentuan bahwa tidak seorang pun dari para pengungsi di suatu wilayah dari negara pihak yang boleh diusir dari wilayah negara tersebut, kecuali apabila jelas diketahui bahwa pengungsi tersebut termasuk dalam golongan orang-orang yang telah melakukan kejahatan terhadap perdamaian, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan, atau kejahatan non-politik yang serius di luar negara suakanya, dan orang-orang yang terbukti menyalahi tujuan dan prinsip PBB.¹⁵ Orang-orang dengan kriteria seperti itu tidak berhak untuk mendapatkan perlindungan internasional.

3. Pengecualian dari hukuman atas penyusupan secara ilegal ke negara pihak (*party*) dari Konvensi ini (Pasal 31);

Pasal ini memberikan ketentuan bahwa suatu negara pihak (*party*) tidak dapat menjatuhkan sanksi pidana kepada para pengungsi yang masuk ke dalam wilayah negaranya dengan alasan bahwa para pengungsi tersebut telah masuk ke dalam wilayah negara secara melanggar hukum (ilegal).

4. Hak untuk bekerja (Pasal 17);

Pasal ini memberikan ketentuan bahwa suatu negara pihak (*party*) yang menerima kedatangan pengungsi tersebut mengupayakan pekerjaan bagi para pengungsi guna mendidik mereka untuk berusaha hidup mandiri. Sedangkan bagi Pengungsi Anak (*Children Refugee*) tidak dibebani suatu kewajiban untuk bekerja dan mencari nafkah. Sehingga hak untuk bekerja ini tidak termasuk suatu hak yang harus diterima oleh para Pengungsi Anak (*Children Refugee*).

5. Hak untuk mempunyai rumah (Pasal 21);

Pasal ini memberikan suatu ketentuan bahwa sebisa mungkin negara pihak (*party*) memberikan tempat tinggal yang layak bagi para pengungsi. Tempat tinggal atau kamp pengungsi tersebut harus berada dalam kondisi yang aman dan jauh dari segala bahaya yang dapat mengganggu kehidupan para pengungsi dan.

6. Hak untuk memperoleh pendidikan (Pasal 22);

Pasal ini memberikan ketentuan bagi negara pihak (*party*) untuk memberikan hak pendidikan bagi para pengungsi, terutama Pengungsi Anak (*Children Refugee*) yang masih membutuhkan pendidikan. Akses kepada sarana atau fasilitas pendidikan bagi para pengungsi dan Pengungsi Anak (*Children Refugee*) tidak boleh dibedakan dengan warga negara dan/atau anak-anak dari dalam negara penerima tersebut.

15 Ibid., hlm. 9.

7. Hak untuk memperoleh bantuan umum (Pasal 23);

Pasal ini memberikan ketentuan kepada negara pihak (*party*) untuk senantiasa memberikan bantuan kepada para pengungsi dalam bentuk apapun yang mereka butuhkan. Sebisa mungkin pemerintah dari negara tersebut memberikan segala fasilitas yang dibutuhkan oleh para pengungsi dan menghindarkan mereka dari kesulitan selama mereka berada di wilayahnya.

8. Hak untuk kebebasan beragama (Pasal 4);

Pasal ini merupakan ketentuan yang harus dipatuhi oleh negara pihak (*party*) untuk memberikan penghormatan kepada para pengungsi untuk menjalankan seluruh perintah agama yang diyakininya dan memberikan kebebasan bagi mereka untuk menjalankan agama yang dianutnya.

9. Hak untuk memperoleh pelayanan hukum (Pasal 16);

Pasal ini memberikan ketentuan kepada negara pihak (*party*) untuk memberikan akses kepada para pengungsi yang membutuhkan bantuan hukum dan mempermudah akses mereka kepada pengadilan-pengadilan yang terkait.

10. Kebebasan bergerak di dalam wilayah negara (Pasal 26);

Pasal ini memberikan ketentuan bagi negara pihak (*party*) untuk memberikan kebebasan bagi para pengungsi untuk

bergerak di dalam wilayah negara tersebut. Pemerintah dari negara penerima tidak boleh menempatkan mereka di dalam satu wilayah tertentu, sehingga mereka tidak memiliki kesempatan untuk berpindah dan mencapai akses-akses yang mereka butuhkan.

11. Hak untuk mendapatkan kartu identitas (Pasal 27);

Pasal ini memberikan ketentuan bagi negara pihak (*party*) untuk memberikan suatu identitas bagi para pengungsi, sehingga mereka tidak dianggap sebagai orang-orang tanpa kewarganegaraan (*stateless persons*).

12. Hak untuk mendapatkan dokumen perjalanan (Pasal 28).

Pasal ini memberikan ketentuan bagi negara pihak (*party*) untuk memberikan surat-surat atau dokumen perjalanan yang dibutuhkan oleh para pengungsi apabila mereka ingin meninggalkan negara yang menerima mereka untuk melanjutkan ke negara yang lain atau untuk kembali ke negara asal mereka.

Adapun yang kewajiban daripada negara yang telah menjadi pihak konvensi 1951 tentang status pengungsi adalah sebagai berikut¹⁶:

negara-negara peserta Konvensi tidak boleh memperlakukan pengungsi berdasarkan politik diskriminasi baik yang berkenaan dengan ras, agama atau negara asal maupun warna kulit dan mereka mempunyai kebebasan

16 Sukanda Husin, **UNHCR dan Perlindungan Hak Azasi Manusia**, Jurnal Hukum, No. 7 Th.V/1998, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1998, hlm. 32.

untuk menjalankan agamanya serta kebebasan bagi pendidikan anak-anak mereka ditempatkan mana mereka ditampung (Pasal 3 dan 4). Ini merupakan hak non-diskriminasi.

Selain dari hak-hak pengungsi yang disebutkan di atas, Konvensi juga telah menggariskan kewajiban pengungsi sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Konvensi.

“Every refugee has duties to the country in which he finds himself, which require in particular that he conform to its laws and regulations as well as to measures taken for maintenance of public order.”

Berdasarkan Pasal 2 di atas setiap pengungsi berkewajiban untuk mematuhi semua hukum dan peraturan atau ketentuan-ketentuan untuk menciptakan ketertiban umum di negara dimana dia ditempatkan. Prinsip yang paling mendasar dari Konvensi ini adalah prinsip *non-refoulement*, yaitu pengungsi memiliki hak asasi untuk tidak dikembalikan secara paksa bila pemulangan itu akan memunculkan ancaman bagi kehidupan, keamanan, atau kebebasan mereka. Sehingga jaminan keamanan merupakan hak pengungsi yang harus dipenuhi oleh pemerintah. Prinsip *non-refoulement* ini terdapat dalam Pasal 33 dan merupakan prinsip paling pokok yang harus dipenuhi oleh negara pihak (*party*).

Konvensi 1951 memberikan ketentuan mengenai Hak Asasi Manusia (HAM) yang harus diberikan kepada pengungsi, yaitu bahwa pengungsi memiliki hak asasi atas kewarganegaraan. Sebagai warga negara,

maka pengungsi memiliki hak-hak yang tidak ada kurangnya dengan warga negara yang lain yang tidak mengalami nasib yang sama dengan para pengungsi tersebut. Kondisi pengungsi tidak boleh menyebabkan seseorang merasa tersingkirkan atau merasa dikucilkan dari lingkungannya dan pengungsi memiliki hak asasi untuk hidup. Ini merupakan hak yang paling mendasar. Jaminan kesehatan yang baik dan dapat diakses secara murah dan bermutu merupakan bentuk perlindungan atas hak hidup pengungsi. Hal tersebut merupakan prinsip dasar yang terdapat dalam Konvensi Tahun 1951 dan merupakan bagian dari Hak Dasar Anak yang harus diberikan kepada para Pengungsi Anak (*Children Refugee*) oleh siapa pun, termasuk kepada negara-negara pihak (*parties*) dari Konvensi 1951 ini.

Berdasarkan Pasal 14 ayat (1) *Universal Declaration of Human Right* 1948 (Deklarasi Universal HAM), setiap orang memiliki hak untuk mencari dan menikmati suaka dari negara lain karena takut akan penyiksaan. Setiap pencari suaka-pun memiliki hak untuk tidak diusir atau dikembalikan secara paksa apabila mereka telah tiba di suatu negara dengan cara yang tidak lazim. Prinsip ini kemudian dikenal sebagai *non refoulement*.

Pasal 33 ayat (1) Konvensi tentang Status Pengungsi 1951 menyebutkan bahwa negara-negara peserta Konvensi ini tidak diperbolehkan untuk mengusir ataupun mengembalikan pengungsi dalam bentuk apapun ke luar wilayahnya dimana keselamatan dan kebebasan mereka terancam

karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial ataupun pandangan politiknya¹⁷, selain itu definisi yang hampir sama dikemukakan oleh Michelle Foster:

“The key protection in the Refugee Convention is non-refoulement, the obligation on states not to return a refugee to place in which he will face the risk of being persecuted” (inti dari perlindungan terhadap pengungsi adalah negara berkewajiban untuk tidak memulangkan para pengungsi ke negara asal dimana keselamatan mereka terancam karena adanya penyiksaan)¹⁸.

Prinsip non refoulement ini tidak hanya terdapat pada Konvensi 1951, namun juga tercantum secara implisit maupun eksplisit pada Konvensi Anti Penyiksaan (*Convention Against Torture*) Pasal 3, Konvensi Jenewa IV (*Fourth Geneva Convention*) Tahun 1949 pada Pasal 45 paragraf 4, pada Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) 1966 Pasal 13, dan instrumen-instrumen HAM lainnya. Untuk Konvensi Anti Penyiksaan (*Convention Against Torture*) Pasal 3, Konvensi Jenewa IV (*Fourth Geneva Convention*) Tahun 1949 dan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on*

Civil and Political Rights) 1966, Indonesia telah menjadi pihak dengan meratifikasi dan mengadopsinya dalam peraturan perundang-undangan Republik Indonesia, sehingga walaupun Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang status pengungsi Indonesia mempunyai kewajiban hukum untuk menjalankan prinsip *non refoulement* berdasarkan regulasi internasional tersebut di atas.

Prinsip inipun telah diakui sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional (*international customary law*). Dalam arti, negara yang belum menjadi pihak (*state parties*) dari Konvensi Pengungsi 1951 pun harus menghormati prinsip non refoulement ini. Prinsip utama yang melatarbelakangi perlindungan internasional bagi pengungsi, perangkat-perangkat kuncinya adalah Konvensi 1951 dan Protokol 1967¹⁹, ketentuan-ketentuan yang tercakup di dalamnya termasuk:

- a) Larangan untuk memulangkan pengungsi dan pencari suaka yang beresiko menghadapi penganiayaan saat dipulangkan (prinsip *non-refoulement*).
- b) Persyaratan untuk memperlakukan semua pengungsi dengan cara yang non diskriminatif.
- c) Standar perlakuan terhadap pengungsi.
- d) Kewajiban pengungsi kepada negara tempatnya suaka.

17 Sulaiman Hamid, **Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional**, Rajawali Pers, Jakarta, 2002, hlm. 96.

18 Michelle Foster, **Protection Elsewhere: the Legal Implications of Requiring Refugees to seek Protection in Another State**, Michigan Journal of International Law, Volume 28:223, 2007, hlm. 226.

19 UNHCR, **Pengenalan Tentang Perlindungan Internasional, Melindungi Orang-Orang Yang Menjadi Perhatian UNHCR**, Swiss, 2009, hlm. 39.

- e) tugas negara untuk bekerja sama dengan UNHCR dalam melaksanakan fungsinya.

Namun lebih spesifik lagi yang dimaksud dengan prinsip *non-refoulement* (larangan pengusiran dan pengembalian) adalah:

- a) Melarang pengembalian pengungsi dengan cara apapun ke negara atau wilayah dimana hidup atau kebebasannya terancam dikarenakan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politiknya.
- b) Pengecualian hanya dapat dilakukan jika pengungsi yang bersangkutan merupakan ancaman bagi keamanan nasional atau yang bersangkutan telah dijatuhi hukuman atas kejahatan yang serius, berbahaya bagi masyarakat namun tidak berlaku jika individu tersebut menghadapi resiko penyiksaan atau perlakuan atau hukuman yang kejam, tidak manusiawi atau menghinakan.
- c) Sebagai bagian dari hukum adat dan traktat, prinsip dasar ini mengikat semua negara.

negara sebagai subyek hukum internasional dan sebagai anggota masyarakat internasional sudah tentu harus menghormati dan melaksanakan bukan saja aturan hukum kebiasaan internasional (*rules of customary international law*) yang sudah merupakan aturan-aturan hukum yang sudah diterima oleh

masyarakat internasional secara luas, tetapi juga prinsip-prinsip hukum internasional yang tersusun dalam instrumen-instrumen internasional di mana negara tersebut menjadi pihak.

Aturan-aturan hukum kebiasaan internasional tersebut merupakan praktek praktek umum yang sudah diterima oleh semua negara sebagai hukum yang hampir semuanya terdiri dari elemen-elemen yang bersifat konstitutif²⁰. Praktek-praktek negara tersebut bersifat tetap dan seragam dan membentuk suatu kebiasaan. Praktek-praktek tersebut telah meningkat pelaksanaannya secara universal karena banyak negara lagi yang telah menggunakannya sebagai kebiasaan seperti halnya prinsip *non refoulement*.

Dalam dua tahun terakhir ini jumlah pengungsi lintas negara atau *refugee* (selanjutnya pengungsi) dan pencari suaka/*asylum seeker* di Indonesia meningkat tajam. Menurut laporan UNHCR, tahun ini ada sekitar 4.000 pengungsi dan pencari suaka di Indonesia. Sebagian besar karena terdampar atau ditangkap oleh aparat keamanan Indonesia di wilayah kedaulatan Pemerintah Indonesia. Mereka berasal dari negara-negara yang sedang dilanda krisis, seperti Afganistan, Sri Lanka, Irak, dan Myanmar.²¹

Untuk memperlakukan pengungsi secara adil, perlu adanya perubahan perilaku dan kebijakan. Perubahan perilaku yang paling

20

21 Adrianus Suyadi, <http://internasional.kompas.com/read/2010/06/21/0953469/Pengungsi.Bukan.Imigran.Gelap>, diakses 20 Oktober 2012.

sederhana misalnya mengubah cara pandang pengungsi sebagai orang yang harus dilindungi hak-haknya dan tidak menyebut mereka sebagai imigran gelap. Agar perubahan perilaku ini menjadi efisien dan efektif, perlu ada perubahan kebijakan Pemerintah Indonesia. Pemerintah Indonesia hendaknya segera menandatangani dan meratifikasi Konvensi Geneva 1951 dan Protokol 1967.

Sebenarnya sebagai negara tujuan dari para pengungsi, walaupun Indonesia belum meratifikasi Konvensi Geneva 1951 dan Protokol 1967, Indonesia telah mempunyai pengalaman dalam penanganan yang baik terhadap pengungsi Vietnam pada tahun 1975. Pengungsi Vietnam yang lebih dikenal dengan sebutan “manusia perahu” ini menjadikan Indonesia sebagai negara tujuan. Indonesia menerima mereka tanpa bantuan dari UNHCR. Perkembangan meningkatnya jumlah manusia perahu mendorong PBB melalui UNHCR untuk menyelenggarakan Konferensi Internasional mengenai pengungsi Vietnam di Jenewa pada tahun 1979. Hasil dari Konvensi tersebut antara lain bahwa semua manusia perahu mendapat status sebagai pengungsi. negara yang menjadi tujuan manusia perahu di harap menampung sementara manusia perahu sampai mereka dimukimkan di negara ketiga. PBB meminta agar negara-negara mengusahakan keberangkatan mereka ke negara ketiga secepatnya. Konferensi terhadap dihadiri juga oleh perwakilan dari pemerintah

Indonesia. Hal ini jelas menunjukkan bahwa Indonesia memiliki kepedulian tinggi dalam menangani pengungsi Vietnam. Hal tersebut tetap dilakukan walaupun Indonesia bukan merupakan negara pihak dari Konvensi Geneva 1951 dan Protokol 1967. Selanjutnya selama 20 tahun Indonesia membantu pengungsi Vietnam dengan menyediakan tempat penampungan dan membantu repatriasi mereka yang sepenuhnya ditentukan oleh UNHCR.²² Sayangnya pengalaman pengungsi tersebut tidak dilanjutkan dengan penentuan standart penanganan pengungsi di wilayah Republik Indonesia dimana Direktorat Keimigrasian menjadi pintu awalnya.

Dari pembahasan di atas dapat diketahui bahwa penanganan terhadap pengungsi di Indonesia masih sebatas penegakan peraturan keimigrasian untuk menjaga kepentingan Indonesia saja, sehingga substansi dan teknis penanganan terhadap pengungsi masih terbatas bahkan serupa pada penanganan terhadap imigran gelap. Sebagai negara kepulauan yang letaknya sangat strategis, dan tak jarang menjadi tempat singgah (transit) bagi para imigran dengan berbagai tujuan, seharusnya pemerintah Indonesia hendaknya segera menandatangani dan meratifikasi Konvensi Geneva 1951 dan Protokol 1967. Konvensi Geneva 1951 dan Protokol 1967 secara substansial menempatkan perlindungan dan jaminan Hak Asasi Manusia pengungsi lebih utama, dengan tidak mengesampingkan

22 Wagiman, **Hukum Pengungsi Internasional**, Jakarta, Sinar Grafika, 2012, hlm. 167-169.

kepentingan suatu negara untuk menjaga stabilitas dan kepentingan nasionalnya. Tentunya dengan meratifikasi Konvensi Geneva 1951 dan Protokol 1967 ini, akan menambah *bargaining position* di percaturan internasional, sebagaimana yang kita ketahui HAM menjadi perhatian penting di komunitas Internasional.

D. Kendala-Kendala Yang Dihadapi Dalam Penanganan Pengungsi/Migran Ilegal Yang Diterapkan Di Kantor Imigrasi Kota Malang

Indonesia yang merupakan negara kepulauan dengan letak yang strategis di antara dua benua dan dua Samudra, dan dengan batas geografi dan jalur pantai yang panjang dan sulit dikontrol menjadi jalur transit yang sering digunakan para imigran dengan berbagai motif dan cara, khususnya bagi para pengungsi. Kantor Imigrasi yang menjadi pintu utama dalam penanganan terhadap imigran gelap/pengungsi ini mengalami beberapa kendala dalam proses penanganan terhadap imigran gelap/pengungsi, yaitu:

D.1. Kendala Internal

a. Disebabkan tidak adanya standar baku dalam peraturan perundang-undangan mengenai penanganan imigran gelap yang padahal adalah pengungsi membuat kurangnya koordinasi dan kerjasama antar lembaga yang mempunyai tugas pokok dalam penanganan terhadap imigran gelap/pengungsi.

Lembaga yang mempunyai tugas pokok selain Kantor Imigrasi dalam penanganan terhadap imigran gelap/pengungsi, adalah:

- 1) Departemen Dalam Negeri
- 2) Departemen Perhubungan
- 3) Kepolisian Republik Indonesia
- 4) Departemen Sosial

b. Kurangnya Sumber Daya Manusia dalam proses penanganan terhadap imigran gelap/pengungsi.

Dari data primer yang diperoleh, terungkap bahwa sumber daya manusia atau personil yang ada di kantor Imigrasi belum optimal baik dari aspek kuantitas maupun kualitas.

c. Kurangnya sarana dan prasarana selain itu, kantor Imigrasi mengakui dalam pelaksanaan tugas penanganan terhadap imigran gelap/pengungsi kurang didukung dengan sarana dan prasarana yang memadai. Anggaran yang dialokasikan tidak sebanding dengan permasalahan yang harus diatasi. Sarana seperti alat transportasi dan peralatan komunikasi yang minim akhirnya mempengaruhi kinerja kantor Imigrasi kelas I Kota Malang dalam penanganan terhadap imigran gelap/pengungsi.

Sebenarnya permasalahan sarana dan prasarana yang kurang memadai bukan hanya permasalahan kantor Imigrasi, hal klasik semacam ini juga dialami oleh lembaga lainnya. Sehingga memang dalam hal ini untuk masalah pembiayaan yang juga menjadi

tanggung jawab pemerintahan daerah dalam hal ini pemerintah Kota Malang. Pemerintah Kota Malang dalam mengelola keuangan daerah harus mengalokasikan biaya yang memadai untuk operasional penanganan terhadap imigran gelap/pengungsi.

D.2. Kendala Eksternal

Penanganan terhadap imigran gelap/pengungsi membutuhkan kerjasama dari berbagai pihak terutama masyarakat. Para pihak yang kurang terbuka dalam memberikan informasi mengenai keberadaan orang asing menghambat dalam penanganan terhadap imigran gelap/pengungsi. Hubungan lingkungan sekitar, masyarakat dan instansi yang terkait merupakan hubungan yang terjadi tidak hanya semata-mata menyangkut aspek ekonomis tetapi juga aspek lainnya seperti aspek sosial, politik dan aspek keamanan.²³ Sehingga dalam pelaksanaan mengatur hubungan tersebut perlu diusahakan adanya kejelasan pengaturan hak dan kewajiban masing-masing pihak agar tercipta hubungan yang serasi dan harmonis antara para pihak-pihak tersebut.

Dalam penanganan imigran gelap/pengungsi ini tak jarang hambatan berasal dari masyarakat yang kurang memiliki kesadaran dalam keterbukaan informasi adanya orang asing, contohnya perusahaan yang bisa menggunakan tenaga asing dengan

biaya yang murah, akhirnya menyembunyikan keberadaan mereka. Selain itu kurang kerjasama dari pihak imigran/pengungsi tersebut membuat kurang optimal dalam penanganannya.

Simpulan

Penanganan terhadap pengungsi di Indonesia sebagaimana di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Malang masih sebatas penegakan peraturan keimigrasian untuk menjaga kepentingan Indonesia saja, sehingga substansi dan teknis penanganan terhadap pengungsi masih terbatas bahkan serupa pada penanganan terhadap imigran gelap. Sebagai negara kepulauan yang letaknya sangat strategis, dan tak jarang menjadi tempat singgah (transit) bagi para imigran dengan berbagai tujuan, seharusnya pemerintah Indonesia hendaknya segera menandatangani dan meratifikasi Konvensi Geneva 1951 dan Protokol 1967. Konvensi Geneva 1951 dan Protokol 1967 secara substansial menempatkan perlindungan dan jaminan Hak Asasi Manusia pengungsi lebih utama, dengan tidak mengesampingkan kepentingan suatu negara untuk menjaga stabilitas dan kepentingan nasionalnya. Tentunya dengan meratifikasi Konvensi Geneva 1951 dan Protokol 1967 ini, akan menambah *bargaining position* di percaturan internasional, sebagaimana yang kita ketahui HAM menjadi perhatian penting di komunitas Internasional.

23 Mochtar Kusumaatmadja, **Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional**, Bina cipta, Bandung, 2002, hlm.83.

Dalam penanganan imigran gelap/pengungsi, kantor Imigrasi kelas I Kota Malang, mengalami beberapa kendala, yaitu:

a. Kendala internal

- I) Tidak adanya standart baku penanganan imigran gelap/pengungsi berdampak pada kurangnya koordinasi antara instansi antara lembaga yang bertanggung jawab

atas penanganan imigran gelap/pengungsi.

II) Kurangnya kesediaan dan kualitas Sumber Daya Manusia

III) Kurangnya sarana dan prasarana

b. Kendala eksternal

Kurangnya kerjasama dan keterbukaan informasi dari masyarakat dan para imigran gelap/pengungsi itu sendiri membuat kendala dalam penanganannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Achmad Romsan, dkk, 2003, **Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional**, Percetakan Sanic Offset, Bandung.
- IOM, 2009, **Buku Petunjuk Bagi Petugas Dalam Rangka Penanganan Kegiatan Penyelundupan Manusia dan Tindak Pidana yang Berkaitan dengan Penyelundupan Manusia**, *International Organization for Migration* (IOM), Jakarta.
- Majda El Muhtaj, 2008, **Dimensi-Dimensi HAM, Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya**, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Mochtar Kusumaatmadja, 2002, **Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional**, Bina cipta, Bandung.
- Mochtar Kusumaatmadja, 1976, **Pengantar Hukum Internasional**, Bina Cipta, Jakarta.
- Sulaiman Hamid, 2002, **Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional**, Rajawali Pers, Jakarta.
- UNHCR, 2009, **Penandatanganan Dapat Membuat Seluruh Perbedaan**, Swiss, UNHCR.
- UNHCR, 2009, **Pengenalan Tentang Perlindungan Internasional, Melindungi Orang-Orang Yang Menjadi Perhatian UNHCR**, Swiss.
- Wagiman, 2012, **Hukum Pengungsi Internasional**, Jakarta, Sinar Grafika.
- WJS. Poerwadarminta, 1982, **Kamus Umum Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta.

Jurnal

Michelle Foster, 2007, **Protection Elsewhere: the Legal Implications of Requiring Refugees to seek Protection in Another State**, Michigan Journal of International Law, Volume 28:223.

Sukanda Husin, 1998, **UNHCR dan Perlindungan Hak Azasi Manusia**, Jurnal Hukum, No. 7 Th.V/1998, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang.

Artikel Internet

Adrianus Suyadi, <http://internasional.kompas.com/read/2010/06/21/0953469/Pengungsi.Bukan.Imigran.Gelap>.

Arip Budiman, **Terdampar, 193 Pengungsi Asal Myanmar dan Bangladesh**, <http://www.KabariNews.com/?32484>.

<http://www.iom.org/read/news/2012/07/18/063417844/80-Indonesiadanpengungsigelap>.

<http://www.surabayapost.co.id/?mnu=berita&act=view&id=9080e22aa92157ec13f5038e8f626279&jenis=c81e728d9d4c2f636f067f89cc14862c>.

<http://www.tempo.co/read/news/2012/07/18/063417844/80-Imigran-Gelap-Terdampar-di-Malang>.

Pertaruran Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1994 tentang **Pengawasan Orang Asing dan Tindakan Keimigrasian**.

Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M-PR.0704 Tahun 1991 tentang **Organisasi dan Tata Kerja Kantor Imigrasi**.

Keputusan Presiden RI Nomor 44 Tahun 1974 tentang **Pokok-pokok Organisasi Departemen jo Keputusan Presiden RI Nomor 15 Tahun 1984 tentang susunan organisasi Departemen**.

Keputusan Presiden RI Nomor 8 Tahun 1991. Konvensi 1951 tentang **Status Pengungsi**.

Konvensi Anti Penyiksaan (Convention Against Torture) .

Konvensi Jenewa IV (Fourth Geneva Convention) Tahun 1949 .

Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (International Covenant on Civil and Political Rights) 1966 .

Petunjuk DirJenim Nomor F-33.II.01.10 Tahun 1995 tentang **Tata Cara Pengawasan Orang Asing**.

Protocol Relating to the Status of Refugees 1967.

Universal Declaration of Human Right 1948.