

BAB 2

PENGUNGGSI IRAK DI AMERIKA SERIKAT

2.1. Pengungsi Irak di Amerika Serikat Periode 2003-2006

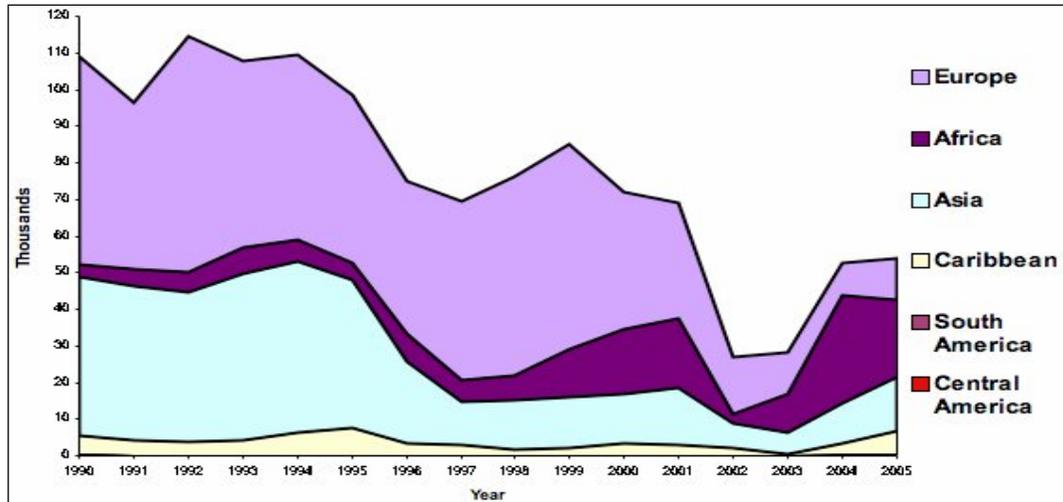
Amerika Serikat merupakan negara utama penerima pengungsi di dunia yang menerima lebih dari dua kali lipat pengungsi dibandingkan sembilan negara penerima pengungsi terbesar setelahnya. Semenjak tahun 1980, lebih dari dua juta pengungsi telah berhasil masuk ke Amerika Serikat. Bahkan salah satu agenda Amerika saat itu ialah menempatkan kembali sekitar 90,000 pengungsi ke Amerika Serikat tiap tahunnya. Amerika Serikat tetap membuka jalan bagi masuknya pengungsi dari Vietnam dan negara-negara Afrika (Somalia, Liberia, Sudan dan Ethiopia), akan tetapi pada periode 2003-2006 hanya segelintir saja pengungsi Irak yang berhasil masuk ke Amerika Serikat.

Kerap dinyatakan bahwa kondisi yang dihadapi pada periode tersebut merupakan tingkat terendah penerimaan pengungsi Irak, dimana meskipun jumlah pengungsi yang diterima telah berangsur pulih namun jumlah pengungsi Irak yang masuk ke Amerika Serikat berkurang dan bukan bertambah seiring dengan meningkatnya jumlah pengungsi yang diterima di Amerika Serikat.

Insiden 11 September berkontribusi terhadap menurun drastisnya jumlah aplikasi penetapan kembali pengungsi yang diproses dan diterima, yakni hanya sekitar 26.000 pengungsi saja pada tahun anggaran 2002. Aplikasi-aplikasi para pengungsi Irak harus melalui pemeriksaan dan prosedural yang berlapis-lapis untuk memeriksa adanya kemungkinan infiltrasi terorisme. Di sisi lain, kebijakan-kebijakan baru diberlakukan untuk mendeteksi dan menindaklanjuti kecurigaan-kecurigaan tersebut.³⁰

³⁰ U.S. Department of Migration. "US Refugee Admission by Region 1990-2005", 2006 *Publication*. Diakses dari <http://www.usembassy.it/pdf/other/RL32235.pdf>. Senin, 12 Mei 2008, Pukul 22:33 WIB.

Gambar 1.1.
*Pengungsi di Amerika Serikat Periode 1990-2005*³¹



Data jumlah pengungsi yang masuk ke Amerika Serikat dari tahun 1990 memperlihatkan bahwa terjadi penurunan jumlah yang sangat signifikan pasca terjadinya insiden 11 September 2001. Hal ini juga akan senantiasa terlihat dalam arah kebijakan yang diambil oleh Amerika Serikat selanjutnya dalam periode 2003-2006. Insiden 11 September 2001 menjadi suatu preseden tersendiri yang mendorong terjadinya sekuritisasi isu migrasi serta pertautan isu migrasi dengan isu keamanan (*security migration nexus*). Meskipun dalam praktiknya terjadi peningkatan perlahan dalam tingkat kuota penerimaan pengungsi (*refugee ceiling*) pada akhir periode 2003-2006, yakni menjadi 70.000 pengungsi, namun tingkat penerimaan pengungsi Irak oleh Amerika Serikat belum juga pulih ke tingkat sebelumnya pada periode 2003-2006.

Berbeda dengan migran ekonomi, pengungsi sebagaimana dinyatakan oleh hukum internasional bisa memperoleh status legal mereka melalui proses mencari dan mendapatkan suaka (*asylum*) yang biasanya dilakukan setibanya mereka di Amerika Serikat. Amerika Serikat umumnya menerima sejumlah pengungsi setiap tahunnya. Sebagai negara yang secara historis didirikan oleh pendatang dan mengandalkan migran, Amerika Serikat melihat para migran

³¹ *Ibid.*

sebagai factor pendorong yang memperbaharui perekonomian mereka. Jumlah pengungsi yang masuk ke Amerika Serikat umumnya meliputi sepuluh persen dari jumlah total imigran yang masuk ke Amerika Serikat tiap tahunnya.

Seusai Perang Dingin, sebagian besar pengungsi yang ditempatkan kembali ke Amerika Serikat berasal dari negara-negara bekas Uni-Soviet dan Vietnam. Di dalam kasus pengungsi Irak, California merupakan gerbang utama bagi masuknya para pengungsi, terutama kota Los Angeles, Orange County, San Jose dan Sacramento. Meskipun demikian terkadang ada preferensi tersendiri dari para pengungsi, misalnya hampir 50% dari pengungsi Irak yang datang melalui Iran untuk masuk ke Amerika Serikat menetap di kota Los Angeles, 20% dari semua pengungsi Irak menetap di kota Detroit dan hampir sebagian besar masuk dari California melalui Mexico.

Di bawah *United Nations Convention 1951 Relating to the Status of Refugees* dan *Protocol 1967*, Amerika Serikat menyetujui untuk tidak melakukan pengembalian (*refoulment*) para pengungsi kembali ke negara asal mereka dalam kondisi dimana mereka akan dibahayakan. Akan tetapi Amerika Serikat menyatakan kepada UNHCR bahwa solusi akhir yang mereka prioritaskan ialah:³²

1. Repatriasi (pemulangan kembali) para pengungsi ke negara asal mereka
2. Integrasi ke dalam negara yang memberikan suaka
3. Penempatan kembali para pengungsi ke negara ketiga, hanya apabila kedua opsi pertama tidak lagi dimungkinkan.

Komitmen terhadap *United Nations Convention 1951 Relating to Status of Refugees* ini terkodifikasikan dan diperluas dengan adanya *Refugee Act 1980* yang disetujui oleh kongres. Ketentuan ini mengharuskan Amerika Serikat untuk membentuk badan penempatan kembali pengungsi (*Office of Refugee Resettlement/ORR*) di bawah Departemen Kesehatan dan Pelayanan Kemanusiaan (*US Department of Health and Human Services/ HHS*) guna membantu para pengungsi yang baru masuk ke Amerika Serikat untuk memulai hidup baru mereka. Prosedur yang ada pun senantiasa dikembangkan dan pada periode 2003-2006 permasalahan pengungsi diletakkan dibawah wewenang Departemen Luar

³² UNHCR. "UN Convention 1951". Diakses dari <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>, Senin, 12 Mei 2008. Pukul 22:31 WIB

Negeri Amerika Serikat (*US Department of State*) bekerjasama dengan ORR yang berada di bawah HHS.

Pengungsi Irak menjalani lebih banyak pemeriksaan-pemeriksaan keamanan dibandingkan para pengungsi dari negara lainnya. Pemerintahan Bush kerap mendapatkan kritik dari para kelompok-kelompok advokasi dan pembuat hukum di Amerika Serikat karena kinerja pemerintahan yang kurang memadai dalam menangani permasalahan pengungsi pasca invasi Amerika Serikat ke Irak tahun 2003 lalu.³³ Meskipun demikian, untuk warga asing agar bisa masuk ke Amerika Serikat banyak sekali tersedia jalur yang lebih mudah dan aman daripada harus mendaftarkan diri sebagai pengungsi.

Beberapa hal kerap menjadi penghalang dalam realisasi janji pemerintah Amerika Serikat mengenai jumlah pengungsi yang akan diterima. Kurangnya kerjasama dengan negara-negara yang menampung pengungsi Irak seperti Suriah juga dinyatakan sebagai salah satu penghalang tersebut. Di sisi lain, pertentangan antara Departemen Luar Negeri Amerika Serikat (*US State Department*), yang bertanggung jawab terhadap penetapan kembali (*resettlement*) pengungsi dengan *US Homeland Security Department*, yang akan menyeleksi calon-calon pengungsi merupakan salah satu penghalang lain yang dinyatakan perlu diperbaiki.³⁴

Amerika Serikat pada tahun 2004 menyatakan bahwa dirinya telah bekerjasama lebih erat dengan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dan berhasil menangani secara efektif referensi UNHCR mengenai pengungsi dari Liberia, Cairo, Nairobi, Dar as Salaam, Quito dan San Jose. Amerika Serikat juga melakukan misi-misi diplomatik untuk mendukung pemerintah negara-negara yang memiliki populasi yang dianggap rentan untuk mengungsi, seperti Turki Meskhetian di Rusia, pengungsi Kongo di Angola, pengungsi Bhutan di Nepal, Eritrea Kunama di Ethiopia, Tutsi Kongo di Rwanda, pengungsi Kolombia di Amerika Selatan dan Amerika Tengah, serta pengungsi Liberia di Afrika Barat. Meski demikian, pengungsi dari Irak maupun kelompok-

³³ “Number of Iraqi Refugees Admitted to U.S. Declining despite Promises to Boost Admissions”, *Fox News*, <http://www.foxnews.com/politics/0,2933,319571,00.html>, Diakses pada Sabtu, 10 Mei 2008, pukul 20:09 WIB.

³⁴ Departemen lainnya seperti *Department of Health and Human Services* juga terkait dalam isu penerumaan pengungsi namun tidak dirujuk sebagai salah satu departemen yang bermasalah.

kelompok rentan di dalam Irak, seperti Kurdi, Palestina, Chaldo Assyrian, Turkem serta Izdia, masih belum mendapatkan perhatian.³⁵

Di sisi lain, Pemerintahan Amerika Serikat tetap menekankan pada pentingnya meningkatkan keamanan dengan menyeleksi pengungsi secara lebih komprehensif dibandingkan sebelumnya. Beberapa persyaratan-persyaratan keamanan kini telah diimplementasikan untuk memastikan bahwa para pengungsi yang memasuki Amerika Serikat bukan merupakan ancaman bagi Amerika Serikat. Pengimplementasian persyaratan-persyaratan keamanan ini pada akhirnya mengakibatkan melambatnya proses penerimaan pengungsi, terutama dari negara-negara yang dipersepsikan memiliki komponen-komponen militan seperti Irak. Meskipun demikian, untuk tahun 2004, Pemerintah Amerika Serikat tetap menyatakan bahwa tidak akan ada relaksasi pada kebijakan-kebijakan tersebut dengan pertimbangan keamanan nasional.³⁶

Pemerintah Amerika Serikat tetap mengakui akan kurang memadainya kinerja penerimaan pengungsi dari beberapa daerah di Timur Tengah, akan tetapi alasan-alasan teknis dirasa lebih memiliki andil dibandingkan ketidakmampuan pemerintah dalam menanggapi permasalahan pengungsi yang ada. Penarikan personel dari kedutaan besar Amerika Serikat, larangan resmi untuk berkunjung ke beberapa daerah, ancaman terhadap personel Amerika Serikat yang bekerja dalam penanganan pengungsi mengakibatkan beberapa lokasi pemrosesan pengungsi harus mengurangi ataupun menghentikan aktivitasnya. Hal ini pada akhirnya menjadi kesulitan tersendiri bagi para pengungsi asal Irak karena menyebabkan mereka tidak bisa melamar untuk status pengungsi langsung dari Irak dan harus mengungsi terlebih dahulu ke negara ketiga sebelum bisa masuk ke Amerika Serikat.

Meskipun demikian Pemerintahan Amerika Serikat menyatakan akan menangani permasalahan ini dengan berfokus pada beberapa hal, antara lain:

1. Mendukung dan memperkuat sistem referensi dari UNHCR,

³⁵ Proposal kepresidenan mengenai penerimaan pengungsi untuk tahun fiskal 2004 kepada Komite Yudisial Senat Amerika Serikat (*Comitees on the Judiciary United States Senate*) dan Dewan Perwakilan Amerika Serikat (*House of Representatives*), yang dipublikasikan pada Oktober 2003, US Department of State. "Proposed Refugee Admission for FY 2004—Report to Congress", <http://www.state.gov/g/prm/asst/rl/rpts/25691.htm>. Diakses pada Senin, 5 Mei 2008, pukul 22:50 WIB.

³⁶ *Ibid.*

2. Memperluas partisipasi NGO dalam mengidentifikasi dan mereferensikan pengungsi,
3. Membentuk *Special Response Team* yang akan mengembangkan sistem yang mampu menurunkan sejumlah spesialis dan ahli untuk mendukung proses penetapan kembali (*resettlement*) pengungsi,
4. Meningkatkan sumber daya yang dialokasikan Amerika Serikat dalam upaya pemrosesan pengungsi,
5. Memperluas kategori dan implementasi program reunifikasi keluarga,
6. Menangani permasalahan “*long stayers*”, yakni mereka yang melampaui ijin menetap mereka agar dipertimbangkan untuk penetapan kembali,
7. Memberikan perlindungan kepada pengungsi yang rentan dan dibawah umur,
8. Melakukan studi komprehensif mengenai pengalaman Amerika Serikat, NGO-NGO, organisasi internasional serta para pengungsi untuk menganggapi realita yang sekarang ada.

UNHCR sendiri telah mengidentifikasi krisis kepengungsian Irak sebagai yang terburuk yang pernah terjadi di Timur Tengah dalam 60 tahun terakhir. Pada akhir 2006 *US State Department* menyatakan 42, 281 pengungsi diijinkan untuk masuk ke Amerika Serikat. Dari jumlah tersebut hanya 3% yang diijinkan masuk untuk kategori pengungsi Irak.

Departemen Luar Negeri Amerika Serikat meyakini bahwa dengan mengijinkan pengungsi Irak masuk secara besar-besaran ke Amerika Serikat akan memunculkan citra kekalahan perang seperti jatuhnya Saigon, Vietnam di tahun 1975, sesuatu yang berusaha dihindari oleh Pemerintahan Bush. Pengungsi yang masuk ke Amerika Serikat dibedakan atas dasar kriteria-kriteria tertentu dengan beberapa kelompok khusus yang diprioritaskan, yakni:

1. *Priority One* (P1)

Merupakan kategori pengungsi yang terdiri dari orang-orang yang menghadapi kekhawatiran keamanan di negara pertama tujuan pengungsian mereka; orang-orang yang memerlukan perlindungan legal karena ancaman pemulangan kembali (*refoulment*); mereka yang berada dalam bahaya ancaman serangan

bersenjata di daerah dimana mereka tinggal; orang-orang yang mengalami kekerasan karena pandangan politik mereka, agama mereka, maupun kegiatan-kegiatan kemanusiaan mereka; kelompok perempuan-perempuan yang rentan; korban-korban penyiksaan dan kekerasan, orang-orang yang memiliki keterbatasan secara fisik dan mental; orang-orang yang memerlukan fasilitas kesehatan dan pengobatan yang tidak tersedia di negara asal; serta orang-orang lainnya dimana solusi-solusi repatriasi dan integrasi di negara tujuan pengungsian pertama tidaklah memungkinkan dan status di negara tujuan belum bisa dianggap dianggap solusi jangka panjang. Sebagaimana dituliskan dalam *UNHCR Resettlement Handbook*:³⁷

Persons facing compelling security concerns in countries of first asylum; persons in need of legal protection because of the danger of refoulment; those in danger due to threats of armed attack in an area where they are located; or persons who have experienced recent persecution because of their political, religious, or human rights activities (prisoners of conscience); women-at-risk; victims of torture or violence, physically or mentally disabled persons; persons in urgent need of medical treatment not available in the first asylum country; and persons for whom other durable solutions are not feasible and whose status in the place of asylum does not present a satisfactory long-term solution.

2. Priority Two (P2)

Merupakan kategori pengungsi yang terdiri dari kelompok-kelompok rentan yang diidentifikasi oleh pemerintah AS. Kelompok ini biasanya diidentifikasi melalui ketetapan yang diajukan oleh perwakilan rakyat di Kongres Amerika Serikat. Kelompok ini mengikutsertakan antara lain, namun tidak terbatas pada: Yahudi, misionaris-misionaris Kristen, aktivis Katolik dan

³⁷ UNHCR, "UNHCR Resettlement Handbook", Diakses dari <http://www.unhcr.org/protect/3d4545984.html>, Senin, 12 Mei 2008. Pukul 12:33 WIB.

Ortodoks Ukraina di negara-negara bekas Uni-Soviet yang memiliki kerabat di Amerika Serikat. Definisi lainnya juga mengikutsertakan aktivis-aktivis HAM, anggota dari kelompok minoritas yang menghadapi kekerasan, mantan tahanan-tahanan politik, pekerja paksa, orang-orang yang menghadapi perlakuan kasar, dan diskriminatif karena persepsi terhadap kepercayaan, kegiatan politis serta kegiatan keagamaan mereka.³⁸

3. *Priority Three (P3)*

Yakni kelompok kategori yang disediakan guna mengakomodasi reunifikasi keluarga-keluarga dimana seorang pengungsi didatangkan oleh Amerika Serikat untuk dipersatukan kembali dengan mereka yang telah mendapatkan dan diberikan status pengungsi oleh Amerika Serikat. Kelompok ini biasanya disesuaikan setiap tahunnya, namun biasanya meliputi Afghanistan, Burma, Burundi, Kolombia, Congo, Kuba, Korea Utara, Eritrea, Ethiopia, Haiti, Iran, Uzbekistan, Rwanda, Somalia, Sudan dan Irak.

Setiap tahunnya, Presiden Amerika Serikat mengajukan proposal kepada Kongres terkait jumlah maksimum pengungsi yang akan diterima oleh Amerika Serikat untuk masing-masing tahun anggaran sebagaimana disebutkan dalam pasal 207 ayat 1-7 dari *Imigration and Nationality Act*. Kuota ini dikenal dengan nama *refugee ceiling* dimana jumlah ini menjadi arena perdebatan bagi para pendukung pengungsi dan imigran yang kerap mencoba untuk meningkatkannya dan bagi para kelompok anti-imigrasi konservatif yang kerap ingin menurunkan jumlah yang diajukan. Akan tetapi, umumnya setelah diajukan oleh presiden jumlah tersebut akan diterima oleh kongres tanpa banyak diperdebatkan kembali.

Aplikasi status pengungsi ataupun suaka bagi pengungsi yang sudah tiba di Amerika Serikat biasanya dilakukan atas dasar apakah mereka memenuhi definisi pengungsi yang digunakan oleh Amerika Serikat dan berbagai kriteria keamanan lainnya. Ada dua cara untuk mengajukan permohonan suaka setelah tiba di Amerika Serikat. Yang pertama ialah untuk mengikuti peradilan di

³⁸ *Ibid.*

hadapan hakim imigrasi dibawah pengawasan aparat imigrasi (*executive officer*) untuk melakukan tinjauan kembali imigrasi yang biasanya dapat dilakukan pada saat mereka mengajukan suaka di titik-titik masuk ke Amerika Serikat Cara kedua ialah dengan mengajukan aplikasi kewarganegaraan kepada *US Citizenhis and Immigration Services (USCIS)*.³⁹ Akan tetapi hal yang menarik ialah apabila pencari suaka itu belum berada dalam status imigrasi yang legal maka USCIS diharuskan menolak permintaannya untuk suaka maupun kewarganegaraan dan meletakkan individu tersebut kembali dalam persidangan imigrasi.

Pencari suaka juga harus mengajukan kasus mereka dalam waktu satu tahun, apabila dilakukan diluar waktu yang ditentukan maka permintaan mereka akan ditolak. Suatu hal yang sangat menyulitkan bagi para pengungsi Irak yang baru saja tiba di Amerika Serikat. Para pengungsi yang baru tiba biasanya sudah menghabiskan semua sumber daya mereka untuk tiba di Amerika Serikat. Proses peradilan yang panjang kerap menempatkan mereka pada posisi tanpa bantuan hukum yang memadai.

Kondisi teknis lainnya juga menyulitkan mereka untuk berpartisipasi secara maksimal dalam proses peradilan tersebut. Dalam 6 bulan pertama (180 hari) pengungsi yang mengajukan aplikasi mereka tidak diperbolehkan mencari pekerjaan dan penghidupan di Amerika Serikat tanpa adanya keputusan dari USCIS mengenai status kepengungsian mereka. Opsi untuk mendapatkan *green card* memang ada, namun harus menunggu satu tahun terlebih dahulu, waktu yang bahkan lebih lama harus dijalani para pengungsi tanpa boleh bekerja dan mendapatkan akses terhadap penghidupan mereka.

Pengadilan imigrasi akan menolak aplikasi untuk suaka apabila sang pengungsi dinilai:⁴⁰

1. Telah berpartisipasi sebelumnya dalam melakukan kekerasan terhadap individu lainnya atas dasar ras, agama, kewarganegaraan, afiliasi sosial maupun opini politik mereka,

³⁹ U.S. Department of State. "Proposed Refugee Admission for FY 2004—Report to Congress" *Loc.Cit.*

⁴⁰ *Ibid.*

2. Merupakan individu yang membahayakan komunitas dan pernah divonis di Amerika Serikat untuk kejahatan yang serius,
3. Telah melakukan kejahatan non-politis yang besar sebelum tiba di Amerika Serikat,
4. Merupakan ancaman keamanan bagi Amerika Serikat,
5. Pengungsi tidak dapat diijinkan masuk karena dasar-dasar terkait terorisme,
6. Sudah ditempatkan kembali di negara lain dan diberikan status pengungsi disana,
7. Merupakan tersangka dalam melakukan kekerasan terencana.

Kerap kali meskipun pengungsi dianggap sudah memenuhi semua persyaratan diatas, pengadilan akan tetap menolak untuk memberikan perlindungan terhadap sang pengungsi dalam kasus dimana dia dianggap telah menyalahgunakan (*abused*) prosedur-prosedur legal untuk memasuki Amerika Serikat guna mengajukan aplikasi terhadap suaka tersebut.

2.2. Kebijakan-Kebijakan Amerika Serikat terhadap Pengungsi Irak

Pada periode 2003-2006, Amerika Serikat mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang dapat dikategorisasikan sebagai *technologies of exclusion* yang secara sistematis berupaya untuk melakukan upaya eksklusi terhadap para pendatang, khususnya pengungsi Irak. Kebijakan-kebijakan ini terdiri dari kebijakan yang sudah ada sebelum 2003 dan kebijakan baru yang mulai dijalankan dalam periode 2003-2006.

2.2.1. USA PATRIOT Act of 2001

USA PATRIOT Act of 2001 (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism), merupakan kebijakan yang ditandatangani Presiden George W. Bush dan menjadi undang-undang pada tahun 2001. Undang-undang ini memberikan wewenang tambahan untuk menangkap dan menghukum migran, pengungsi maupun pencari suaka yang ada. Pasal 411 memperluas pengertian terorisme, sedangkan pasal 412 memperluas wewenang yang dimiliki aparat untuk menindak migran, pengungsi

dan pencari suaka. Implikasinya adalah kegiatan politis sederhana (demonstrasi, berorganisasi dan melayangkan keluhan formal) bisa menjadi alasan mudah untuk menuntut/mendeportasikan seorang pengungsi maupun migran.

Dalam menangani para pengungsi, imigran serta pencari suaka yang berasal dari daerah rentan, seperti Irak, badan-badan penegak hukum diberikan keleluasaan yang lebih besar untuk mengakses penggunaan telepon, korespondensi *e-mail*, catatan kesehatan, catatan keuangan bahkan hingga catatan peminjaman buku di perpustakaan. Meskipun demikian, dapat dilihat bahwa badan intelijen merupakan badan utama yang mendapatkan perluasan ruang gerak terbesar dari kebijakan ini.

Badan-badan lain seperti Departemen Keuangan Amerika Serikat, juga diberikan otoritas-otoritas baru seperti mengatur transaksi-transaksi finansial, membekukan transaksi-transaksi tertentu dan juga mengeluarkan informasi-informasi keuangan yang dianggap penting kepada badan-badan penegak hukum dan intelijen. Secara khusus perluasan-perluasan otoritas keuangan yang diberikan kepada Departemen Keuangan Amerika Serikat cenderung ditujukan untuk warga negara asing guna meningkatkan pelaksanaan kebijakan-kebijakan badan-badan imigrasi dalam menahan dan mendeportasi imigran-imigran (baik pengungsi, non-pengungsi, legal maupun ilegal) yang dicurigai berpartisipasi dalam aktivitas-aktivitas terkait terorisme.

Perundang-undangan ini diterima dengan tingkat persetujuan yang tinggi dari Kongres Amerika Serikat meskipun dianggap melanggar kebebasan-kebebasan sipil oleh sebagian besar organisasi-organisasi masyarakat sipil di Amerika Serikat. Organisasi-organisasi yang sama juga menekankan bahwa beberapa aspek, seperti penahanan (*detention*) tanpa batas, pengaksesan semua data-data pribadi, catatan kriminal, catatan keuangan, bisnis maupun keagamaan bagi para pengungsi, imigran serta pencari suaka merupakan hal yang berlebihan karena otoritas secara terbatas sebenarnya sudah disediakan dalam *National Security Letters* (NSL). Beberapa pihak lain mengkritisi bahwa kebijakan ini sangatlah oportunis dan menggunakan kekhawatiran nasional pasca insiden 11

September 2001 sebagai momentum untuk melegalkan xenophobia menjadi suatu kebijakan hukum yang mengikat.⁴¹

Russell Feingold, seorang anggota Senat Amerika Serikat, menyatakan bahwa bagian-bagaian di dalam kebijakan tersebut bahkan tidak berhasil memenuhi standar-standar minimum konstitusional karena tidak adanya hak atas proses dan kesamaan di mata hukum dimana kemampuan badan-badan tertentu untuk melakukan penahanan tidak terbatas hanya atas dasar kecurigaan semata.

2.2.2. *REAL ID Act of 2005*

REAL ID Act of 2005 merupakan kebijakan pemerintahan Amerika Serikat mengenai otentifikasi dan standar prosedur pengeluaran kartu tanda pengenalan. Kebijakan ini memperbarui dan memperketat peraturan-peraturan aplikasi bagi para pengungsi dan memperbolehkan deportasi langsung terhadap imigran yang dicurigai terlibat terorisme.⁴²

Kebijakan ini meniadakan kuota khusus untuk pengungsi dan pencari suaka untuk mendapatkan izin menetap legal sebesar 10.000 orang. Hal ini menyebabkan para pengungsi dalam ketidakpastian mereka harus menunggu sampai dengan 17 tahun untuk mendapatkan izin menetap legal dan status penduduk. Di sisi lain kebijakan ini mengharuskan 50.000 visa bekerja (*work visa*) yang tidak terpakai semenjak tahun 2003 untuk digunakan. Hal ini bisa dilihat sebagai suatu kejanggalan karena 10.000 izin masuk untuk pengungsi dicabut namun 50.000 untuk pekerja ditambahkan disaat para pengungsi Irak yang baru memasuki Amerika Serikat belumlah diizinkan untuk bekerja.

Kebijakan ini juga menyebabkan para pengungsi Irak yang kehilangan tempat tinggal maupun harta benda karena dirampas oleh kelompok-kelompok tertentu di Irak bisa gagal mendapatkan izin mereka karena dianggap memberikan dukungan material terhadap organisasi ataupun individual yang melakukan kegiatan terorisme.

⁴¹ Kritik terhadap kebijakan ini kemudian diangkat oleh seorang aktivis liberal bernama Michael Moore menjadi sebuah film berjudul *Fahrenheit 9/11*. Tayangan-tayangan televisi seperti *NCIS*, *Law & Order: Special Victims Unit* dan *Las Vegas* juga mengangkat kontroversi isu ini.

⁴² "Anti-Immigrant REAL ID Act Becomes Law", *Civil Rights Monitor*, Vol.15, No. 1, 2005.

Hingga akhir periode 2003-2006, REAL ID Act tetap mendapatkan berbagai pandangan pro dan kontra dari organisasi organisasi yang ada. Kelompok advokasi imigran dan pengungsi biasanya menolak kebijakan ini, seperti *American Civil Liberties Union (ACLU)*, *Cato Institute*, *People for the American Way*, *AFL-CIO*, *Human Rights Watch (HRW)* dan kelompok-kelompok buruh.

Banyak advokat pengungsi dan hak-hak sipil merasa bahwa standar-standar yang dikemukakan dalam penerapan kebijakan ini meletakkan banyak hal dalam posisi bebas interpretasi sehingga diyakini akan menggagalkan upaya banyak pengungsi dan pencari suaka untuk mendapatkan izin mereka. Sebagaimana disampaikan oleh sebuah organisasi masyarakat sipil *Civil Rights Monitor*:⁴³

The bill also contained changes to asylum standards, which according to Leadership Conference on Civil Rights (LCCR), would prevent many legitimate asylum seekers from obtaining safe haven in the United States. These changes gave immigration officials broad discretion to demand certain evidence to support an asylum claim, with little regard to whether the evidence can realistically be obtained; as well as the discretion to deny claims based on such subjective factors as "demeanor". Critics said the reason for putting such asylum restrictions into what were being sold as an antiterrorism bill was unclear, given that suspected terrorists are already barred from obtaining asylum or any other immigration benefit.

Undang-Undang ini juga meliputi perubahan-perubahan terhadap standar pemberian suaka, dimana menurut (Komisi Kepemimpinan Hak-Hak Sipil) LCCR, akan menggagalkan banyak pencari suaka yang berhak untuk bisa mendapatkan perlindungan di Amerika Serikat. Perubahan-perubahan ini memberikan aparat imigrasi keleluasaan untuk meminta bukti-bukti tertentu untuk mendukung klaim suaka, dengan sedikit kepedulian akan kemungkinan bukti tersebut bisa didapatkan secara realistis; dan juga keleluasaan untuk menolak klaim berdasarkan faktor-faktor subyektif seperti "kelakuan buruk". Para kritik menyatakan alasan untuk meletakkan hambatan suaka yang demikian ke dalam undang-undang yang diperkenalkan [dijual] sebagai undang-undang anti-terorisme adalah tidak jelas,

⁴³ *Ibid.*

karena pada dasarnya mereka yang dicurigai sebagai pelaku terorisme sudah dilarang mendapatkan suaka ataupun manfaat keimigrasian lainnya.

Permasalahan lainnya ialah bahwa kebijakan ini kembali memperluas definisi terorisme dan definisi aktivitas terorisme yang akan membuat pengungsi-pengungsi dan kelompok rentan tertentu yang sebenarnya memenuhi kriteria untuk gagal mendapatkan izin mereka. Dalam kasus dimana seorang anak direkrut secara paksa dan ilegal sebagai *child soldier* tidak akan bisa mendapatkan perlindungan dari Amerika Serikat, sama halnya seperti pengungsi yang harta bendanya dirampas maupun yang dikenakan wajib militer oleh kelompok sektarian tertentu.

III.2.3. *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility (IIRIRA)*

Kebijakan *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility* yang kerap disingkat IIRIRA menyesuaikan hukum keimigrasian yang dimiliki oleh Amerika Serikat. Bagian terpenting dari kebijakan ini yang relevan terhadap isu pengungsi ialah pada bagian ke-3 yang menyatakan bahwa individu-individu yang masuk ke Amerika Serikat secara tidak legal akan dikenakan sanksi berupa larangan masuk selama tiga ataupun sepuluh tahun dari Amerika Serikat.⁴⁴

Kebijakan ini mengatur hukuman deportasi yang akan diberikan kepada para pendatang ilegal ataupun yang belum memiliki status legal. Kebijakan ini menyatakan bahwa individu yang belum berstatus legal yang melanggar hukum saat berada di Amerika Serikat selama 180 hari namun belum 365 hari harus tetap berada di luar Amerika Serikat untuk tiga tahun kecuali kalau mereka berhasil mendapatkan izin tertulis USCIS

Sedangkan mereka yang tinggal lebih dari 365 hari di dalam Amerika Serikat akan harus tetap berada di luar Amerika Serikat selama sepuluh tahun lamanya, dimana dalam periode tersebut mereka tidak diperbolehkan untuk mengajukan kembali aplikasi mereka untuk mendapatkan izin legal meskipun mereka sudah memiliki suami, istri maupun anak yang berkewarganegaraan Amerika Serikat.

⁴⁴ Scott McPherson. "For Love of the State", diakses dari <http://www.fff.org/comment/com0305e.asp>, Senin, 12 Mei 2008, Pukul 24:33 WIB.

Sebelumnya, deportasi secara langsung hanya dapat dilakukan apabila kejahatan yang dilakukan oleh sang pengungsi ataupun pencari suaka merupakan kejahatan dengan ancaman hukuman minimal lima tahun penjara. Kebijakan ini membuat hal-hal sepele seperti demonstrasi terbuka yang dianggap mengganggu ketertiban umum dapat ditindaklanjuti dengan deportasi langsung, suatu hal yang sangat memprihatinkan bagi para pengungsi maupun pencari suaka yang berusaha mengaspirasikan kebutuhan mereka.

Pada tahun 2001, implementasi IIRIRA sebagai hukum kerap digunakan dalam praktik dengan sedikit sekali kontrol publik atasnya sehingga penggunaannya, terutama secara retroaktif perlu dipertanyakan. Penahanan (*detention*) yang wajib dilakukan terhadap individu yang ditempatkan sebagai tersangka dan diancam pidana melalui kebijakan ini juga menjadi disinsentif bagi para pengungsi untuk melakukan aktivisme terbuka.

Individu yang dijerat oleh kebijakan ini biasanya ditahan selama sembilan bulan dan dalam beberapa kasus selama dua tahun sebelum akhirnya mendapatkan pengadilan yang adil. Dalam pengadilan tersebut mereka diharuskan membayarkan sendiri kuasa hukum yang ingin mereka gunakan. Meski pada tahun 2001, kemampuan badan imigrasi untuk melakukan penahanan tanpa batas waktu (*indefinitely*) atas dasar kebijakan ini dihilangkan namun periode 2003-2006 menunjukkan bahwa kebijakan ini diterapkan dengan lebih sering semenjak insiden 11 September 2001 dan Perang Irak 2003.

Hal lain yang menarik ialah bahwa kebijakan ini memberikan desentralisasi penindakan kepada level negara bagian, sehingga negara bagian tidak perlu meminta persetujuan pemerintah pusat lagi untuk mengimplementasikan kebijakan ini terhadap para pengungsi dan pencari suaka. Status desentralisasi ini diimplementasikan pada lima negara, yakni California, Arizona, Alabama, Florida dan North Carolina pada hingga akhir tahun 2006. Suatu hal yang mengkhawatirkan ialah bahwa California diikutsertakan dimana negara bagian California merupakan pintu masuk utama bagi para pengungsi dari Irak ke Amerika Serikat.

Pada 17 April 2003, Jaksa Umum John Ashcroft mengeluarkan kebijakan yang menetapkan bahwa pengungsi, pencari suaka dan imigran ilegal dapat

diletakkan dalam tahanan untuk jangka waktu yang tidak terbatas –bahkan tanpa bisa dijamin—apabila kasus-kasus mereka dirasa berkaitan dengan keamanan nasional. Sebagaimana dinyatakan Ashcroft:⁴⁵

Such national security considerations clearly constitute a reasonable foundation for the exercise of my discretion to deny any release on bond. National security would be threatened if the release triggered a huge wave of immigrants to attempt to reach US shores. That would overtax the already-strained Coast guard, border patrol and other agencies that are busy trying to thwart terror attacks.

Pertimbangan-pertimbangan keamanan nasional demikian jelas menjadi dasar yang masuk akal bagi pelaksanaan keputusan saya untuk menolak pelepasan dengan jaminan. Keamanan nasional akan terancam apabila pelepasan memicu gelombang besar imigran yang berusaha mencapai perbatasan Amerika Serikat. Hal ini akan melampaui kemampuan penjaga pantai, patroli perbatasan dan badan-badan lainnya yang sibuk menggagalkan serangan-serangan teroris.

US Department of Homeland Security akhirnya memutuskan beberapa titik masuk seperti Meksiko sebagai titik rentan karena banyaknya pengungsi Irak, Pakistan dan Palestina yang menggunakan negara tersebut sebagai titik masuk.⁴⁶ Semenjak tahun 2003, hampir keseluruhan kewenangan isu-isu keimigrasian telah dialihkan ke *US Department of Homeland Security*. Kebijakan *Operation Liberty Shield* dan *Blanket Detention Order 2003* berfungsi untuk lebih mensentralisasikan kewenangan jaksa umum dalam kasus-kasus pencari suaka dan pengungsi.⁴⁷

NGO yang bergerak di isu hak asasi manusia serta advokat keimigrasian di dalam Amerika Serikat umumnya menolak kebijakan-kebijakan ini. Amnesty International menolak upaya penahanan kelompok-kelompok pengungsian pencari suaka, terutama yang berasal dari Irak untuk waktu yang tidak terbatas. Meskipun NGO-NGO ini mendukung kewajiban Amerika Serikat untuk melindungi keamanan nasional dari terorisme, tetap ditekankan bahwa kedua kebijakan ini sudah melanggar standar internasional yang dengan spesifik

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Michael Welch and Liza Schuster, "Detention of Asylum Seekers in the US, UK, France, Germany and Italy: A Critical View of the Globalizing Culture of Control", *Criminal Justice*, 5 (2005): 331. Diakses dari <http://crj.sagepub.com/cgi/content/abstract/5/4/331>, Senin 12 Mei 2008, Pukul 33:44 WIB.

⁴⁷ *Ibid.*

menyatakan bahwa penahanan pencari suaka hanya diperbolehkan untuk kasus-kasus yang sangat terbatas di bawah hukum. Lebih lanjut lagi, pemerintah Amerika Serikat memiliki kewajiban untuk memberikan para pengungsi dan pencari suaka ini persidangan yang layak dan adil di depan pengadilan maupun otoritas lainnya.⁴⁸

Dalam kasus pencari suaka, penting untuk dimengerti bahwa pemberian status suaka merupakan keputusan yang berdasarkan pertimbangan arbiter dari negara tujuan. Keputusan-keputusan resmi ini umumnya ditentukan oleh pertimbangan ekonomi dan politik dimana pertimbangan kemanusiaan umumnya bukanlah pertimbangan utama. Di Amerika Serikat otoritas keimigrasian memiliki fasilitas-fasilitas sendiri dan juga memiliki jaringan fasilitas penahanan milik pemerintah maupun swasta, dimana perkembangan yang ada ialah bahwa jangka waktu penahanan dan total populasi pengungsi yang ada di dalamnya meningkat. Penahanan yang dilakukan pihak keimigrasian Amerika Serikat menggabungkan para pengungsi dan pencari suaka ini dengan para tahanan kriminal. Kondisi penahanan sama dengan penahanan kriminal yang sudah terveronis, tanpa adanya pemantauan kondisi para pengungsi sehingga memungkinkan terjadinya kekerasan dan perlakuan tidak layak terhadap para pengungsi dan pencari suaka.

Kebijakan Amerika Serikat yang mempersulit pengungsi keluar dari Irak turut mendorong peningkatan kekerasan serupa. Pada Maret 2006, Women Freedom Organization (WFO) mempublikasikan laporan yang menyatakan bahwa kekerasan terhadap perempuan pengungsi Irak meningkat drastis semenjak 2003. Para perempuan yang meninggalkan Irak maupun yang mengungsi di dalam Irak mengalami penculikan, pembunuhan, pemerkosaan dan beberapa kasus menunjukkan adanya kegiatan penjualan paksa para pengungsi ini ke jaringan prostitusi internasional.

Karena sulitnya mendapatkan akses legal ke Amerika Serikat dan ketatnya kebijakan yang ada, banyak pengungsi perempuan Irak mencoba untuk masuk melalui jalur-jalur alternatif. Mereka yang mengungsi ke Amerika Serikat melalui jalur-jalur ini kerap menjadi korban *forced trafficking*, dimana penyelundup yang dibayar untuk mengirimkan mereka ke Amerika Serikat menjual mereka sebagai

⁴⁸ *Ibid.*

pekerja seks komersial ke negara-negara teluk, Yaman, Suriah maupun Yordania dimana mereka biasanya baru menyadari keadaan mereka setibanya mereka di luar Irak.

Bagi mereka yang berhasil tiba di Amerika Serikat, para pengungsi perempuan yang ada kerap ditahan dalam fasilitas penahanan tertentu (*detention center*) dimana mereka kembali dihadapkan dengan situasi yang tidak layak. Pimpinan dari WFO mengutarakan temuan dari penelitian dan data-data yang mereka dapatkan yakni bahwa di dua fasilitas penahanan utama, terdapat 250 kasus berbagai jenis penyiksaan dan pelecehan seksual.⁴⁹



⁴⁹ “Female Iraqi Refugee Vulnerable to Trafficking”, Diakses dari <http://newsgroups.derkeiler.com/pdf/Archive/Soc/soc.culture.malaysia/2007-06/msg00230.pdf>, Senin, 12 Mei 2008, Pukul 33:41 WIB.