

Pengungsi dalam Kerangka Kebijakan Keimigrasian Indonesia Kini dan yang Akan Datang

Ajat Sudrajat Havid*

Being a transitory destination, Indonesian has been drawn into the problem of refugees. Since 1979, when Vietnam was tormented by war, up to the recent times, when turmoil and instability erupted in the Middle East and South East, thousands of refugees have fled their countries and Indonesia has received the causative predicaments of their being illegally stranded in Indonesian territory.

Indonesia is not a party to the 1951 UN Convention relating to the Status of Refugees and its Protocol of 1967. That being the case, Indonesia is not the legal obligations of the convention. However, Indonesia has established a strong legal basis concerning human rights (including the aspect of asylum and refugees) Decision of the People's Consultative Assembly TAP MPR XVII/MPR/1997 on Human Rights, Law no.37/1999 on Foreign Relations and Law no.39/1999 on Human Rights.

Indonesia's handling of refugees problems is a testimony of Indonesia's determination in upholding human rights. Therefore, an administrative circular note issued set by the Director General of Immigration on 20 September, 2002 on the Directions to Procedure of Handling the Self-claimed Asylum Seekers and Refugees, Indonesian immigration authority allows UNHCR and IOM to give temporary protection and facilitation by UNHCR protection officer. The two international organizations managed to resolve the refugee problems, namely by managing voluntary return or resettlement to third countries. Meanwhile, operational regulations to execute refugees and asylum seekers handling in Indonesia as prescribed in the above mentioned laws are still pending. In the future, alternatively, immigration law shall include human rights values without abandoning the immigration selective policy.

Pendahuluan

Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi (*The Convention relating to the Status of Refugees*) dan Protokol 1967 adalah

* Penulis yang pada saat ini menjabat sebagai Direktur Kerjasama Internasional pada Direktorat Jenderal Imigrasi, Departemen Kehakiman dan HAM, telah meniti karir di bidang keimigrasian sejak lama. Sarjana hukum dari FH Universitas Lambung Mangkurat, kelahiran tahun 1951 ini, telah menjabat kepala kantor imigrasi di berbagai daerah, seperti Malang dan Batam. Beliau pernah juga menjabat sebagai atase imigrasi di Kedutaan Besar RI di Singapura. Sebelum jabatannya yang sekarang beliau dipercaya sebagai kepala koordinator imigrasi di Sulawesi Selatan dan Riau. Pengalaman beliau kemudian juga dilengkapi dengan aktif dalam berbagai kegiatan ilmiah yang menyangkut masalah imigrasi dan hak asasi manusia.

kerangka hukum internasional dan garis haluan guna melindungi kaum pengungsi yang proses pengembangannya dimulai pada awal abad ke 20 oleh Liga Bangsa-Bangsa (LBB), badan pendahulu berdirinya Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Proses itu mencapai puncaknya pada tanggal 28 Juli 1951 ketika konferensi khusus PBB menyetujui disahkannya konvensi sehubungan status pengungsi. Konvensi itu menjabarkan siapa yang disebut pengungsi, jenis perlindungan hukum, bantuan dan hak sosial yang akan diperoleh pengungsi dari negara pihak, kewajiban-kewajiban pengungsi kepada negara penerima serta siapa orang yang tidak memenuhi syarat untuk memperoleh status pengungsi. Misalnya pelaku tindak pidana terhadap perdamaian, penjahat perang, tindak pidana terhadap kemanusiaan, tindak pidana non-politis yang serius di luar negara pengungsian dan dinyatakan bersalah atas perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan tujuan-tujuan dan prinsip-prinsip PBB.¹

Beberapa bulan sebelum konferensi mengesahkan Konvensi 1951 itu, sebuah badan yang dikenal bernama *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) berdiri dan memulai kerjanya pada tanggal 1 Januari 1951. Konvensi 1951 telah menjadi dasar UNHCR membantu dan melindungi pengungsi, yang pada awalnya terbatas melindungi pengungsi Eropa setelah perang Dunia ke II, namun kemudian Protokol 1967 memperluas jangkauan konvensi sejalan dengan semakin meluasnya permasalahan orang-orang yang tersisih di seluruh dunia.

Suaka, Pencari Suaka dan Pengungsi

Suaka (*asylum*)² adalah penganugerahan perlindungan dalam wilayah suatu negara kepada orang-orang dari negara lain yang datang ke negara yang bersangkutan karena menghindari pengejaran atau bahaya besar. Suaka mencakup berbagai aspek,

¹ UNHCR, *Konvensi Pengungsi Tahun 1951*, Juni, 2001

² UNHCR dan LSM, *Istilah Yang Berkaitan Dengan Perlindungan*, disalin dari *Protecting Refugees, A Field Guide for NGO's*, tanpa tahun, hal. 125-136.

termasuk prinsip *non-refoulement*,³ ijin untuk tetap tinggal dalam wilayah negara pemberi suaka dan perlakuan sesuai standar umum kemanusiaan. Sedangkan seseorang yang dalam proses permohonan suaka dan belum diputuskan oleh negara tempatnya mengajukan perlindungan adalah pencari suaka (*asylum seeker*).⁴

Istilah suaka dan pengungsi mempunyai pengertian hukum yang berbeda namun pengertian suaka itu sebenarnya begitu dekat dengan pengertian pengungsi. Status sebagai pengungsi merupakan tahap berikut dari proses pencarian suaka di luar negara asal (kewarganegaraan atau tempat berdiam), seorang pengungsi adalah sekaligus seorang pencari suaka karena sebelum seseorang diakui sebagai pengungsi, dia adalah seorang pencari suaka. Sebaliknya, pencari suaka belum tentu merupakan pengungsi, ia baru menjadi pengungsi setelah diakui statusnya oleh instrumen hukum internasional dan atau nasional.⁵ Pengungsi adalah status yang diakui oleh hukum internasional.

Pengungsi (*refugee*)⁶ adalah orang yang berada di luar negara asalnya atau tempat tinggal aslinya, mempunyai dasar ketakutan yang sah akan diganggu keselamatannya sebagai akibat kesukuan (ras), agama, kewarganegaraan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politik yang dianutnya, serta tidak mampu atau tidak ingin memperoleh perlindungan bagi dirinya dari negara asal tersebut, ataupun kembali ke sana karena mengkhawatirkan keselamatan dirinya. Seseorang yang telah diakui statusnya sebagai pengungsi akan menerima hak-hak dan perlindungan atas hak-haknya itu serta kewajiban-kewajiban yang ditetapkan.

³ *Non-refoulement* adalah prinsip dasar hukum pengungsi yang melarang negara-negara untuk mengembalikan pengungsi dengan cara apapun, ke negara-negara atau wilayah dimana nyawa ataupun kebebasan mereka terancam (Pasal 33). Prinsip *Non-refoulement* merupakan bagian dari hukum adapt internasional oleh karenanya mengikat semua negara, meskipun bukan merupakan anggota Konvensi 1951.

⁴ UNHCR dan LSM, *op. cit.*

⁵ Enny Soeprpto, Catatan-catatan Tentang Beberapa Aspek Hukum Masalah-masalah Pengungsi, Jakarta, Januari 1982, hal. 20 sebagaimana dikutip oleh Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. 39.

⁶ Pasal 1 Konvensi 1951 tentang *Refugee* (Pengungsi).

Standar Internasional Perlakuan terhadap Pengungsi

Konvensi 1951⁷ menetapkan hak, kebebasan asasi, kewajiban dan perlindungan terhadap pengungsi dalam 3 (tiga) pasal prinsip utama suaka yang sangat erat kaitannya dengan aspek keimigrasian, yaitu:

Pasal 31. Pengungsi yang Berada secara Tidak Sah di Negara Pengungsian.

1. Negara-negara Pihak tidak akan mengenakan hukuman pada para pengungsi, karena masuk atau keberadaannya secara tidak sah, yang datang secara langsung dari wilayah dimana hidup atau kebebasannya terancam dalam arti Pasal 1, masuk ke atau berada di wilayah negara-negara Pihak tanpa izin, asalkan mereka segera melaporkan diri kepada instansi-instansi setempat dan menunjukkan alasan yang layak atas masuk atau keberadaan mereka secara tidak sah itu.
2. Negara-negara pihak tidak akan mengenakan pembatasan-pembatasan terhadap perpindahan penduduk para pengungsi termaksud kecuali pembatasan-pembatasan yang perlu dan pembatasan-pembatasan demikian hanya akan diberlakukan sampai status mereka di negara itu disahkan atau mereka mendapat izin masuk ke negara lain.

Pasal 32. Pengusiran.

1. Negara-negara Pihak tidak akan mengusir pengungsi yang berada secara tidak sah di wilayahnya kecuali karena alasan-alasan keamanan nasional atau ketertiban umum.
2. Pengusiran pengungsi demikian hanya akan dilakukan sebagai pelaksanaan suatu keputusan yang dicapai sesuai dengan proses hukum yang semestinya. Kecuali apabila alasan-alasan keamanan nasional yang bersifat memaksa mengharuskan lain, pengungsi itu akan diizinkan, menyampaikan bukti untuk membersihkan dirinya, serta utuk mengajukan banding.
3. Negara-negara Pihak akan memberikan kepada pengungsi tersebut jangka waktu yang layak untuk mengupayakan diterima masuknya secara sah ke negara lain dalam jangka waktu yang diberikan itu. Negara-negara Pihak mencadangkan haknya untuk menerapkan dalam jangka waktu tersebut tindakan-tindakan internal yang dianggapnya perlu.

Pasal 33. Larangan Pengusiran atau Pengembalian ("Refoulement").

1. Tidak ada negara Pihak yang akan mengusir atau mengembalikan ("refouler") pengungsi dengan cara apapun ke perbatasan wilayah-

⁷ Kantor Regional Komisariat Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa Urusan Pengungsi, *Konvensi dan Protokol mengenai Status Pengungsi*, Jakarta, 1999, hal 20-22.

wilayah dimana hidup atau kebebasannya akan terancam karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau politiknya.

2. Namun, keuntungan ketentuan ini tidak boleh diklaim oleh pengungsi dimana terdapat alasan-alasan yang layak untuk menganggapnya sebagai bahaya terhadap keamanan negara dimana ia berada atau karena telah dijatuhi hukuman oleh putusan yang bersifat final atas tindak pidana sangat berat, ia merupakan bahaya bagi masyarakat negara itu.

Selain prinsip perlindungan yang erat kaitannya dengan aspek keimigrasian, misalnya harus diizinkan masuk ke wilayah suatu negara, sekalipun tidak menggunakan dokumen resmi seperti paspor dan visa⁸ yang tidak dimungkinkan dalam keadaan biasa. Pengungsi juga menikmati kewajiban-kewajiban yang timbul sebagai konsekuensi keikutsertaan sebagai negara pihak. Secara rinci, beberapa kewajiban negara pihak sebagai berikut:⁹

- Hak kebebasan beragama dan akses yang bebas ke pengadilan (Pasal 4 dan 16 ayat 1), klausula ini tidak dapat dijadikan subyek reservasi oleh negara pihak.
- Hak kebebasan bergerak termasuk hak untuk memilih tempat tinggal oleh pengungsi di dalam wilayah negara (Pasal 26).
- Hak mendapatkan bukti identitas (Pasal 27) dan mendapatkan dokumen perjalanan sekalipun bukan bukti kewarganegaraan (Pasal 28). Negara pihak dianjurkan memberikan dokumen perjalanan, agar pengungsi dapat melakukan perjalanan ke negara lain untuk studi, mencari pekerjaan, medis atau untuk tujuan menetap (*resettlement*).
- Hak-hak lain yang berdampak langsung pada kehidupan kaum pengungsi, seperti hak untuk mendapatkan pekerjaan (Pasal 17, 18 dan 19), hak perumahan (Pasal 21), akses untuk mendapatkan pendidikan formal (Pasal 22), bantuan pemerintah (Pasal 23) dan peraturan perburuhan serta jaminan sosial (Pasal 24).

⁸ J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi Kesembilan, Penerbit Aksara Persada Indonesia, Jakarta, 1989, hal. 349.

⁹ UNHCR, *Paket Informasi Mengenai Akses Terhadap Konvensi Tahun 1951 dan Protokol Tahun 1967 yang Berkaitan dengan Status Pengungsi*, Jakarta, November 1995, hal.4-5.

- Kemudahan memperoleh kewarganegaraan oleh pengungsi, baik melalui asimilasi atau pewarganegaraan, baik waktu maupun biaya (Pasal 34).
- Selain diadakan registrasi kelahiran, kematian dan perkawinan, penyatuan keluarga yang terpisah satu sama lain harus difasilitasi dan dibantu.
- Dalam kaitan dengan kewajiban negara pihak, asas timbal balik (*resiprocal*) bagi para pengungsi¹⁰ tidak berlaku.

Melihat perlakuan standar minimum di atas, timbul pertanyaan apakah karena kewajiban-kewajiban sebagai negara pihak itu yang menyebabkan hingga kini Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967?

Indonesia dan Instrumen Hukum Pengungsi

Sekalipun Indonesia bukan negara pihak dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967, namun Indonesia mempunyai pengalaman yang cukup lama berhubungan dengan masalah pengungsi. Pulau Galang di Provinsi Riau pernah menjadi tempat proses penelitian pencari suaka dan penentuan status pengungsi Vietnam dalam jumlah besar oleh UNHCR dan tempat seleksi oleh negara penerima (*receiving country*), yang berlangsung sejak tahun 1979 hingga tahun 1995.

Situasi di Indonesia yang menyangkut masalah pengungsi cukup dilematis. Indonesia yang bukan negara pihak, tidak mempunyai instrumen hukum komprehensif mengenai pengungsi. Namun sejak dulu sampai sekarang, harus menghadapi persoalan klaim orang-orang asing pencari suaka untuk memperoleh pengakuan status pengungsi, sekalipun Indonesia bukan negara tujuan. Pada saat yang sama sesuai dengan kecenderungan universal, Indonesia harus menerapkan standar perlakuan yang menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM), terutama setelah Indonesia mempunyai perangkat hukum nasional yang berdimensi HAM. Misalnya Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 yang berisikan Piagam Hak Asasi Manusia, UUD 1945 hasil amandemen, UU No. 39 Th. 1999, UU No. 37

¹⁰ *Ibid.*, hal. 6.

Th. 1999, Ratifikasi *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* dengan UU No. 5 Th. 1998,¹¹ dan UU No. 1 Th. 1979 tentang Ekstradisi.

Semua instrumen tersebut merupakan *instrumen hukum nasional* yang berkaitan dengan suaka, yang menunjukkan adanya komitmen hukum untuk menerima prinsip-prinsip perlindungan pencari suaka dan pengungsi, sebagai berikut:

- UUD 1945 (Amandemen) Pasal 28 G (2),¹² menyatakan bahwa *setiap orang* berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan *berhak memperoleh suaka politik dari negara lain*.
- UU No. 39 Th. 1999 tentang HAM pasal 28 (1)¹³ menyatakan bahwa *setiap orang berhak mencari suaka* untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain, ayat 2 menegaskan bahwa hak tersebut tidak berlaku bagi mereka yang melakukan kejahatan non-politik atau perbuatan yang bertentangan dengan tujuan prinsip PBB. Pengertian setiap orang adalah warga negara Indonesia dan orang asing. Pemberian suaka mempunyai korelasi erat dengan masalah politik dan bukan dengan kejahatan kriminal biasa.
- UU No. 37 Th. 1999 tentang Hubungan Luar Negeri,¹⁴ Pasal 25 (1) menyatakan bahwa Presiden berwenang memberikan suaka kepada orang asing, dalam ayat 2 diatur bahwa kewenangan tersebut dilaksanakan melalui Keputusan Presiden. Pasal 26 mengatur bahwa pemberian suaka kepada orang asing

¹¹ Dalam Konvensi ini (Pasal 3) disebutkan "*No State Party shall expel, return (refouler) or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture*". Pasal ini mengandung makna bahwa negara pihak dilarang melakukan tindakan pengusiran, pengembalian atau pengekstradisian seseorang ke negara lain. Dengan ketentuan itu maka pencari suaka harus diterima oleh negara dimana individu tadi memohon suaka.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hal. 50.

¹³ Hafid Abbas, *Mengenal HAM di Indonesia & Dunia Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999*, Kantor Menteri Negara Urusan HAM RI, Jakarta, Juli 2000, hal. 20.

¹⁴ Hadi Setia Tunggal, *Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri*, Harvarindo, Jakarta, 2000, hal. 12.

dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta dengan memperhatikan *hukum, kebiasaan dan praktik internasional*. Ketentuan ini menambah jelas bahwa politik hukum Indonesia menerima prinsip-prinsip umum mengenai suaka menurut hukum internasional. Kebijakan praktis untuk menangani masalah pengungsi internasional diatur dalam Pasal 27, yang menyatakan bahwa *Presiden menetapkan kebijakan masalah pengungsi dari luar negeri* (ayat 1) yang ketentuan pokoknya akan diatur dengan *Keputusan Presiden* (ayat 2). Sangat disayangkan bahwa sampai saat ini peraturan pelaksana tersebut tidak pernah diwujudkan.

- UU No. 1 Th. 1979 tentang Ekstradisi, menyatakan dalam Pasal 5 (1) bahwa ekstradisi tidak dilakukan terhadap kejahatan politik. Selanjutnya, dalam Pasal 14 dikatakan bahwa permintaan ekstradisi ditolak, jika terdapat sangkaan yang cukup kuat bahwa yang dimintakan ekstradisinya akan dituntut, dipidana atau dikenakan tindakan lain karena alasan yang bertalian dengan agamanya, keyakinan politik atau kewarganegaraannya atau karena ia termasuk suku bangsa atau golongan penduduk tertentu.¹⁵ Alasan yang sama dengan dasar perlindungan dan penentuan status pengungsi menurut Pasal 1 Konvensi 1951.

Masalah-masalah yang menyangkut orang asing, termasuk pencari suaka dan pengungsi, adalah masalah dalam lingkup pengertian keimigrasian.¹⁶ Sekalipun demikian, peraturan perundang-undang keimigrasian tidak mengatur secara khusus masalah pencari suaka dan pengungsi. Akibatnya terjadi 'kegamangan' aparat pemerintah di daerah-daerah, ketika harus menghadapi arus besar kedatangan orang asing dari berbagai kebangsaan yang mengklaim sebagai pencari suaka atau pengungsi, sejak tahun 1999 sampai sekarang.

¹⁵ I Wayan Parthiana, *Ekstradisi Dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional Indonesia*, CV Mandar Maju, Bandung, 1990, hal. 230-231.

¹⁶ Lihat UU No. 9 Th. 1992, Pasal 1 angka 1 menerangkan tentang pengertian keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah Negara Republik Indonesia

Melihat perkembangan itu, kebijakan keimigrasian sudah waktunya diharmonisasikan dengan politik hukum nasional yang berkaitan erat dengan HAM. Termasuk kekosongan peraturan pelaksanaan, harus diantisipasi dengan mempertimbangkan pengeluaran kebijakan praktis keimigrasian, agar koordinasi penanganan masalah pengungsi oleh berbagai instansi pemerintah dapat berjalan dengan baik.

Kebijakan Keimigrasian terhadap Pencari Suaka dan Pengungsi

Kebijakan pemerintah yang menyangkut khusus orang-orang asing disebut sebagai kebijakan keimigrasian. Dalam kebijakan itu pemerintah menetapkan kriteria tertentu tentang persyaratan dan bagaimana orang-orang asing dapat diberikan visa, izin masuk, tinggal, menetap atau dilarang berada di dalam wilayah Indonesia. Penetapan ini tergantung pada perhitungan sejauh mana keberadaan orang-orang asing bermanfaat dan tidak merugikan kepentingan negara, dengan demikian kriteria yang ditetapkan bisa berubah sesuai dengan kebutuhan. Misalnya pada saat diperlukan pengembangan ekonomi melalui investasi asing maka fasilitas keimigrasian disiapkan untuk memudahkan kedatangan orang asing investor, demikian seterusnya. Kriteria itu ditetapkan dalam norma-norma hukum, prosedur dan formalitas serta ketentuan perizinan bagi orang asing dan sebagainya dalam peraturan perundang-undangan keimigrasian.

Undang-undang Keimigrasian dan peraturan-peraturan pelaksanaannya menetapkan prosedur orang masuk dan keluar wilayah Indonesia, keberadaan orang asing secara sah, dan ketentuan-ketentuan baik pidana maupun tindakan administratif terhadap pelanggaran norma-norma hukum itu. Orang-orang asing yang masuk atau berada secara tidak sah adalah melanggar hukum yang diancam dengan pidana dan atau denda yang cukup berat. Kebijakan keimigrasian saringan (*selective policy*) yang dianut saat ini bermakna bahwa hanya orang asing yang bermanfaat, mampu memberikan kontribusi untuk pengembangan ekonomi nasional,

sosial, intelektual dan memberikan multi asset, nilai tambah untuk Indonesia yang dapat diberikan izin masuk.

Hukum positif keimigrasian tidak memuat ketentuan yang berlaku secara khusus (*lex specialis*) bagi pencari suaka dan pengungsi, misalnya tidak ada prosedur administrasi keimigrasian secara spesifik, tidak ada ketentuan tentang izin tinggal temporer, tempat penampungan, mekanisme penanganan dan proses evaluasinya. Pada saat UU No. 9 Th. 1992 tentang Keimigrasian itu dirancang akhir tahun 1980-an kriteria HAM belum menjadi pertimbangan penting, sehingga tidak menjadi standar di dalamnya.

Dengan demikian, setiap orang asing, yang masuk ke Indonesia tanpa memenuhi persyaratan, akan dianggap sebagai orang asing yang memasuki wilayah Indonesia tidak sah yang merupakan subjek penolakan masuk (*deny entry*). Petugas imigrasi dapat mengeluarkan perintah deportasi (*deportation order*) kepada orang asing yang tiba di Tempat Pemeriksaan Imigrasi¹⁷ (TPI) dengan pesawat terbang atau kapal reguler. Alat angkut berkewajiban untuk membawa kembali setiap orang asing penumpang yang dibawanya dan ditolak masuk oleh petugas imigrasi.¹⁸ Kemungkinan ini dapat terjadi terhadap pencari suaka dan pengungsi.

Sejalan dengan perkembangan masuknya ide hak asasi manusia ke dalam perangkat hukum nasional sejak tahun 1998, khususnya sejak keluarnya Ketetapan MPR XVII/MPR/1998 yang berisi piagam HAM, Amandemen UUD 1945 dan UU No. 39 Th. 1999 tentang HAM maka sejalan dengan penghormatan HAM terhadap pencari suaka dan pengungsi, Direktur Jenderal Imigrasi telah mengeluarkan surat edaran yang menyatakan bahwa:¹⁹

1. Secara umum melakukan penolakan kepada orang asing yang datang memasuki wilayah Indonesia, yang tidak memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan yang berlaku;

¹⁷ Lihat Pasal 1 angka 4 UU No. 9 Th. 1992, TPI adalah pelabuhan laut, bandar udara atau tempat-tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri Kehakiman dan HAM sebagai tempat setiap orang dapat masuk atau keluar wilayah Indonesia.

¹⁸ Lihat Pasal 9 (e) UU No. 9 Th. 1992 tentang Keimigrasian.

¹⁹ Lihat Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No. F-IL.01.10-1297 tanggal 30 September 2002, perihal penanganan terhadap orang Asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka atau pengungsi.

2. Apabila terdapat orang asing yang menyatakan keinginan untuk mencari suaka pada saat tiba di Indonesia, agar tidak dikenakan tindakan keimigrasian berupa pendeportasian ke wilayah negara yang mengancam kehidupan dan kebebasannya;
3. Apabila diantara orang asing dimaksud diyakini terdapat indikasi sebagai pencari suaka atau pengungsi, agar Saudara menghubungi organisasi internasional masalah pengungsian atau *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) untuk penentuan statusnya.

Surat edaran tersebut berusaha untuk memberikan sekedar pegangan bagi para pejabat imigrasi pemeriksa di TPI, untuk memberikan perlakuan khusus terhadap orang asing yang mengaku sebagai pencari suaka atau pengungsi, yaitu diberikan kesempatan untuk menghubungi *protecting officer* dari UNHCR pada saat itu juga untuk dilakukan penelitian awal. Mereka yang ada diindikasikan sebagai pencari suaka atau pengungsi akan ditangani langsung oleh UNHCR untuk penelitian lanjutan.

Seringkali mereka justru tidak datang melalui TPI atau sudah berada di wilayah Indonesia tanpa diketahui atau datang menggunakan sarana angkutan non-reguler seperti perahu kayu. Mereka ditemukan telah berada di suatu tempat, pantai atau pulau di wilayah Indonesia. Dalam kasus seperti ini maka orang-orang asing yang mengaku sebagai pencari suaka atau pengungsi akan ditampung di gedung Karantina Imigrasi terdekat atau di tempat lain yang tersedia. Pejabat imigrasi segera memberitahukan kepada *International Organisation for Migration* (IOM) yang akan melakukan penampungan. Selanjutnya, IOM akan melakukan koordinasi dengan *protecting officer* dari UNHCR di Jakarta, yang berkewajiban untuk melakukan penelitian lebih lanjut. Penanganan tersebut dilakukan sesuai dengan tugas dan fungsi organisasi internasional itu yang berada di sini atas izin Pemerintah Indonesia.²⁰ Selama dalam proses penentuan status pengungsi, seluruh biaya hidup dan akomodasi pencari suaka dan pengungsi

²⁰ Lihat *Cooperation Arrangement Between The Government of The Republic of Indonesia and The International Organization for Migration*, dibuat di Jakarta pada tanggal 14 Oktober 1999 dan dokumen serupa dibuat pada tanggal 4 Oktober 2000, artikel 2 yang memberi izin untuk mendirikan kantor perwakilan IOM di Jakarta. Selain itu dokumen ini menunjukkan dengan jelas dalam bidang apa kerja sama dengan IOM dilakukan.

tidak menjadi tanggung jawab aparat keimigrasian, baik di daerah, wilayah maupun pusat, tapi beban UNHCR dan atau IOM.²¹

Untuk memenuhi kebutuhan akan surat identitas maka UNHCR menerbitkan Surat Keterangan (*Attestation Letter*) yang menyatakan bahwa pemegang surat tersebut sedang dalam proses mencari suaka atau status pengungsi dan berada dalam penanganan pihak UNHCR. *Attestation Letter* bukan dokumen imigrasi yang memberi izin untuk tinggal. Masa tunggu orang-orang asing itu di Indonesia dapat bertahun-tahun mengingat proses penentuan status pencari suaka dan pengakuan status pengungsi memerlukan waktu yang (sangat) lama.

Sekalipun instrumen hukum nasional pada tataran atas menunjukkan kehendak untuk memberikan perlindungan kepada pencari suaka dan pengungsi, namun masih terbatas pada ketentuan normatif yang belum operasional di tataran bawah, karena peraturan pelaksanaannya justru belum diwujudkan. Akibatnya aparat pelaksana di lapangan belum memiliki pegangan praktis, kecuali Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi tersebut sebagai petunjuk terbatas petugas imigrasi bila menerima kedatangan pencari suaka di TPI. Namun aparat imigrasi tidak mempunyai dasar hukum untuk memberikan status atau izin keimigrasian yang mensahkan keberadaan mereka di Indonesia. Kesulitan serupa juga dihadapi oleh instansi pemerintah lain yang terkait (Polisi, Pemerintah Daerah).

Melihat pada uraian di atas maka nampak bahwa kebijakan terhadap pencari suaka dan pengungsi di Indonesia saat ini ambivalen. Di satu pihak ada kehendak untuk menerapkan perlakuan standar internasional terhadap pencari suaka dan pengungsi yang sangat rentan terhadap pelanggaran HAM, namun pada saat yang bersamaan tidak ada instrumen hukum nasional yang memadai untuk melaksanakannya di lapangan. Persoalan keimigrasian yang

²¹ Lihat Surat Edaran Dirjen Imigrasi, *op. cit.*, angka 8. Segala sesuatu yang berkaitan dengan tempat tinggal dan biaya selama dalam penelitian pihak Kantor Imigrasi, atau selama orang asing tersebut berada di bawah perlindungan UNHCR, tidak menjadi beban/tanggungannya Kantor Imigrasi, atau Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan HAM, atau Direktorat Jenderal Imigrasi.

muncul adalah lemahnya aparat imigrasi untuk melaksanakan tugas pengawasan orang asing sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang Keimigrasian, khususnya kategori pencari suaka dan pengungsi.²² Selain tidak dapat dikontrol mobilitas mereka, juga tidak jelas bagaimana status izin tinggal orang asing (pencari suaka atau pengungsi), berapa lama mereka dapat diizinkan tinggal, apa kewajiban-kewajiban selama berada di Indonesia dan lain sebagainya. Oleh karena itu, penanganan dan perlakuan terhadap pencari suaka dan pengungsi oleh para pejabat imigrasi dan pejabat pemerintah lainnya di masing-masing wilayah, hingga saat ini tidak seragam karena adanya perbedaan persepsi dan administrasi untuk mengatur masalah pencari suaka dan pengungsi tersebut.

Orang-orang asing pencari suaka yang ditolak untuk mendapat pengakuan status pengungsi, tidak lagi menjadi tanggung jawab UNHCR dan dikategorikan sebagai *illegal* atau *irregular immigrants*, sepenuhnya akan menjadi beban dan tanggung jawab pemerintah seandainya IOM tidak lagi bekerja di Indonesia. Kelompok orang-orang ini tidak memiliki kriteria untuk dikategorikan sebagai pencari suaka atau pengungsi sehingga tidak berhak atas perlindungan kemanusiaan sebagai pengungsi.

Jumlah orang-orang asing yang datang ke Indonesia sebagai pencari suaka, diakui sebagai pengungsi (*recognized refugees*) dan ditolak permohonannya, sejak tahun 1999 adalah sebanyak 3741²³ orang. Dari jumlah itu sampai 31 Desember 2003, pencari suaka yang diakui statusnya sebagai pengungsi adalah 1093 orang dan ditolak sebanyak 1744 orang, selebihnya masih dalam proses penentuan status. Selama tahun 2001 sampai dengan 31 Desember 2003 sebanyak 789 orang kategori pengungsi telah berangkat dan

²² IOM, *Summary of Irregular Migrants under IOM Program, 15 Jun 2004, Others: 1686*. Menurut penjelasan petugas IOM, *others* adalah kategori pencari suaka dan pengungsi yang tidak diketahui keberadaannya karena keluar dari tempat penampungan tanpa sepengetahuan petugas. Diperkirakan 433 orang di antara mereka teridentifikasi sebagai penumpang yang tenggelam dalam usaha mencapai pantai Australia dengan kapal kayu.

²³ UNHCR, Jakarta, *Refugee Status Determination, as per 31 December 2003, cumulative since 1999*

diterima di negara ketiga. Sedangkan menurut catatan IOM,²⁴ repatriasi dengan kemauan sendiri (*voluntary return*) sebanyak 45 orang dalam tahun 2004 dan selama tahun 2000 sampai dengan 2003 sebanyak 763 orang.

Orang-orang asing yang tidak diakui sebagai pengungsi (*rejected persons*) telah menjadi masalah karena berada di Indonesia sebagai imigran gelap (*illegal immigrants*). Sebanyak 368²⁵ orang sampai saat ini masih menjadi beban IOM dan bukan mustahil kelak akan sepenuhnya menjadi beban pemerintah, khususnya aparat keimigrasian, karena tugas dan kewajiban aparat imigrasi adalah mengatur dan mengawasi orang-orang asing yang berada di Indonesia (baik yang sah maupun tidak sah). Pertanyaan yang sulit dijawab adalah kapan *rejected persons* itu akan dengan sukarela pulang kembali ke tanah airnya? Padahal *economic refugees* itu keluar dari negaranya justru menginginkan kehidupan yang lebih baik di negara harapan.

Kendala Penanganan Pencari Suaka dan Pengungsi

Beberapa kendala dapat diidentifikasi, antara lain:

- Kekosongan hukum yang mengatur secara komprehensif pencari suaka dan pengungsi di dalam hukum positif Indonesia, melemahkan koordinasi antar instansi di lapangan.
- Kekurangan fasilitas karantina imigrasi untuk menampung para pencari suaka dan pengungsi, ditanggulangi dengan bantuan IOM yang membiayai penyediaan tempat penampungan berupa losmen atau hotel.
- Keterbatasan dana rutin sebagai persiapan upaya tanggap darurat, pemeliharaan kesehatan, rehabilitasi dan sebagainya menyulitkan antisipasi keadaan darurat orang-orang asing bermasalah.
- Dalam banyak kasus, Pemerintah Daerah keberatan menerima beban tambahan kedatangan orang-orang asing bermasalah.

²⁴ IOM, *Total IMS for Voluntary Returnees Assisted by IOM*, as of 15 June 2004

²⁵ IOM, *Total Irregular Mirants Under IOM Indonesia Program*, on 15 June 2004.

Perbedaan yang seringkali tajam antara kultur daerah dan kultur orang asing pengungsi potensial mendatangkan konflik sosial.

- Timbul kecemburuan sosial terhadap pengungsi mendapat bantuan kemanusiaan gratis berupa tempat tinggal dan biaya hidup, sedangkan warga setempat hidup dalam keadaan kekurangan. Warga tidak menyadari bahwa bantuan itu bukan berasal dari pemerintah, tapi dari UNHCR dan atau IOM.²⁶
- Seringkali asimilasi antara pria pencari suaka atau pengungsi dengan perempuan warga setempat, justru meninggalkan beban anak-(anak) yang ternyata saat repatriasi atau *resettlement* tidak dibawa serta.

Prospek Penanganan Pengungsi ke Depan

Beberapa langkah konkrit yang diperlukan sebagai upaya lebih baik penanganan pengungsi di masa yang akan datang, adalah sebagai berikut:

- Pengaturan pencari suaka dan pengungsi selayaknya dilakukan secara komprehensif dalam peraturan perundang-undangan keimigrasian, namun jangan ditafsirkan bahwa Indonesia telah meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Pengaturan itu berupa adopsi prinsip kemanusiaan penanganan pencari suaka dan pengungsi ke dalam hukum nasional, minus kewajiban yang memberatkan negara. Misalnya pemberian status keimigrasian temporer akan memudahkan pengendalian dan pengawasan orang asing. Seperti saat ini, keberadaan mereka di Indonesia seakan kurang terkontrol karena aparaturnya hanya memiliki data kuantitatif, sedangkan data kualitatif dimiliki UNHCR.
- Ketiadaan ketentuan hukum yang komprehensif bagaimana menangani pencari suaka dan pengungsi, dapat mengakibatkan kesimpangsiuran di antara instansi pemerintah di lapangan.

²⁶ Bandingkan dengan Jawahir Thontowi, *Hukum Internasional Di Indonesia. Dinemika dan Implementasinya dalam Beberapa Kasus Kemanusiaan*, Madyan Press, Yogyakarta, 2002, hal. 148.

Aparatur pemerintah itu dapat saling mengira bahwa tanggung jawab penanganan orang asing pencari suaka atau pengungsi adalah tugas instansi lain. Mekanisme penanganan menjadi berbeda-beda sehingga tidak efektif dan dapat berdampak buruk. Kartu identitas sebagai pencari suaka atau pengungsi justru diberikan oleh UNHCR berupa *Attestation Letter* yang dapat mengakibatkan keraguan-raguan di masyarakat.

- Di Indonesia, perkembangan penghormatan terhadap HAM dalam bentuk perangkat peraturan perundangan pada tataran atas mengalami kemajuan pesat. Sedangkan yang masih merupakan pekerjaan besar adalah bagaimana mengimplementasikan perangkat-perangkat HAM tataran atas itu ke dalam tataran praktis yang berdimensi HAM pula. Aparat pemerintah harus memegang teguh amanat yang didasarkan kepada Tap MPR No. XVII/MPR/1998 tentang HAM yang menugaskan kepada lembaga tinggi negara dan aparatur untuk menghormati, menegakkan, menyebarluaskan HAM, Presiden dan DPR untuk meratifikasi berbagai instrumen HAM sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 dan penghormatan, penegakan, penyebarluasan HAM melalui gerakan kemasyarakatan.²⁷

Penutup

- Suaka bukan merupakan sesuatu yang dapat diklaim oleh seseorang sebagai hak. Pemberian suaka atau penolakan suaka adalah hak negara berdasarkan kedaulatannya. Oleh karena itu, apabila suaka diberikan oleh negara kepada seseorang maka orang yang menerima suaka wajib tunduk pada hukum dan peraturan perundang-undangan negara pemberi suaka. Penerima suaka juga tidak boleh melakukan kegiatan-kegiatan yang bersifat menentang negara asalnya atau yang dapat

²⁷ Lihat Tap MPR No. XVII/MPR/1998 Tentang HAM

mengakibatkan ketegangan-ketegangan antara negara pemberi suaka dan negara asal penerima suaka.

- Negara harus menghormati hak-hak dasar dalam keadaan apapun, baik dalam keadaan damai maupun perang, yaitu hak untuk hidup. Oleh karena itu, pemberian suaka merupakan tindakan yang harus diterima sebagai tindakan damai dan humaniter dan tidak boleh dipandang sebagai tindakan tidak bersahabat terhadap negara asal pencari suaka.
- Masalah pencari suaka dan pengungsi adalah merupakan masalah nyata yang sulit dielakkan dan dapat terjadi sewaktu-waktu. Pengaturan pencari suaka dan pengungsi selayaknya ditempatkan dalam perundang-undangan keimigrasian karena masalah pencari suaka dan pengungsi merupakan masalah (status keimigrasian) orang asing, yang menyentuh aspek internasional. Dalam penyusunan rancangan undang-undang keimigrasian yang sekarang sedang dalam proses, seyogyanya pengaturan masalah pencari suaka dan pengungsi dapat diakomodir, sehingga tidak kehilangan esensi pengawasan orang asing dalam pengertian keimigrasian.
- Penanganan pencari suaka dan pengungsi melibatkan beberapa instansi terkait sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya masing-masing. Oleh karena itu, perlu dibentuk lembaga koordinasi yang keanggotaannya melibatkan beberapa instansi pemerintah seperti Depdagri, Depsos, Deplu, Imigrasi, Polri dsb.
- Peningkatan kerja sama antar negara dalam penanganan pencari suaka dan pengungsi, terutama negara sumber, negara transit dan negara penerima atau negara tujuan pengungsi sangat diperlukan. Karena masalah pengungsi tidak berdiri sendiri dan tidak mungkin dapat diselesaikan hanya oleh satu negara saja.
- Peningkatan kerjasama juga harus dilakukan dengan organisasi yang menangani kelompok orang-orang asing yang rentan

terhadap pelanggaran HAM, seperti UNHCR, IOM, maupun LSM atau NGO dan lain-lain.

- Asistensi harus tetap diberikan kepada orang-orang asing yang tidak diakui sebagai pengungsi, dan dikategorikan sebagai imigran gelap (*illegal immigrants*). Kebijakan IOM untuk menerapkan prinsip *voluntary return* dapat tetap diteruskan, namun harus ditetapkan juga batasan waktu. Langkah-langkah yang mereka ambil baru-baru ini untuk menarik perhatian pers, berupa demonstrasi yang provokatif dengan menjahit bibir atau mogok makan, tidak akan merubah keputusan penolakan status pengungsi oleh UNHCR apabila telah dilakukan upaya maksimal termasuk upaya banding berkali-kali. Keputusan akhir tetap harus diambil oleh aparat imigrasi melalui penempatan dalam karantina dan bila mungkin repatriasi bahkan deportasi.

Referensi:

- Abbas, Hafid, *Menegakkan Dimensi HAM Dalam Proses Penanganan Pengungsi Domestik*. Pokok-pokok Pikiran pada Pelatihan HAM dan Hukum Pengungsi bagi Jajaran Keimigrasian, Bali, 22 Oktober 2002.
-, *Mengenal HAM di Indonesia & Dunia Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999*, Kantor Menteri Negara Urusan HAM RI, Jakarta, Juli 2000.
-, *Mengenal HAM di Indonesia & Dunia TAP MPR XVII/1998*, Kantor Menteri Negara Urusan HAM RI, Jakarta, Juli 2000.
- Arif, Moh., *Keimigrasian di Indonesia Suatu Pengantar*, Pusat Pendidikan dan Latihan Pegawai Departemen Kehakiman, Jakarta, 1997.
- Asshiddiqie, Jimly, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002.

- Hamid, Sulaiman, *Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Parthiana, I Wayan, *Ekstradisi Dalam Hukum Internasional Dan Hukum Nasional Indonesia*, CV Mandar Maju, Bandung, 1990.
- Prodjodikoro, Wiryono, *Azas-azas Hukum Publik Internasional*, PT. Pembimbing Masa, Jakarta, 1967.
- Soeprapto, Enny, *Lembaga Suaka dan Perlindungan Pengungsi (The Institution of Asylum and The Protection of Refugees)*, Makalah dipersiapkan untuk Pelatihan HAM dan Hukum Pengungsi Bagi Para Pejabat Imigrasi di Seluruh Indonesia, Jakarta, Agustus 2002.
- Starke, J.G. *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi Kesembilan, Penerbit Aksara Persada Indonesia, Jakarta, 1989.
- Thontowi, Jawahir, *Hukum Internasional Di Indonesia. Dinamika dan Implementasinya dalam Beberapa Kasus Kemanusiaan*, Madyan Press, Yogyakarta, 2002.
- Tunggal, Hadi Setia, *Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri*, Harvarindo, Jakarta, 2000.
- UNHCR, *Akses Terhadap Konvensi 1951 dan Protokol 1967 Yang Berkaitan Dengan Status Pengungsi*, Geneve, 1995.
-, *Konvensi dan Protokol Mengenai Status Pengungsi*, Kantor Regional, Jakarta, Indonesia, 1999.
- UNHCR dan LSM, *Istilah yang berkaitan dengan Perlindungan*, Jakarta, tanpa tahun.
- USCR (United States Committee for Refugees), *Country Report of Indonesia on Refugee Information*, Year 2002.
- Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948.
- Surat Edaran Perdana Menteri No. 11/ P.M./1956 Tanggal 2 September 1956 Tentang "Perlakuan Pelarian Politik".
- Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No. F-IL.01.10-1297 Tgl. 30 September 2002 Tentang Penanganan Terhadap Orang Asing Yang Menyatakan diri Sebagai Pencari Suaka atau Pengungsi.
- Statuta UNHCR (*United Nation High Commission for Refugees*).