

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Alasan Pemilihan Judul**

Globalisasi adalah suatu rangkaian proses penyadaran dari semua bangsa yang sama-sama hidup dalam satu ruang yaitu globus atau dunia.<sup>1</sup> Pendapat ini mencoba menyampaikan pesan bahwa proses globalisasi bertujuan untuk mensejajarkan atau menyetarakan tingkat hidup dan masyarakat tiap-tiap bangsa di dunia.

Globalisasi yang terjadi kini tidak hanya berdampak pada kajian-kajian ekonomi tetapi membawa pengaruh terhadap fenomena demografi khususnya yang berkaitan dengan ketenagakerjaan dan migrasi internasional. Disadari atau tidak dengan berkembangnya industri-industri besar yang didukung oleh sistem ekonomi liberal serta melimpahnya sumber daya alam yang dimiliki oleh suatu negara menjadi salah satu faktor terjadinya migrasi yang dilakukan tidak hanya oleh masyarakat dalam negeri tetapi juga oleh orang-orang asing yang ingin mencari kehidupan yang layak di negara lain.

Adanya globalisasi tidak hanya membawa dampak positif, tetapi juga memberikan beberapa dampak negatif bagi suatu negara. Globalisasi mengaburkan batas-batas wilayah antara negara satu dengan negara yang lain, sehingga masyarakat bisa dengan mudah mendapatkan akses untuk melakukan perjalanan ke negara lain. Hal ini memicu akan terjadinya pelanggaran-pelanggaran terutama

---

<sup>1</sup> Santoso, M. Iman, *Persepektif Imigrasi Dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*, Jakarta, penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 2004.

mengenai lalu lintas orang asing. Lalu lintas orang asing dari satu negara ke negara lain rawan akan terjadinya kejahatan lintas negara. Banyak orang-orang asing melakukan proses migrasi secara illegal yakni mereka masuk ke negara lain dengan cara tidak mematuhi prosedur keimigrasian negara yang menjadi tujuan mereka.

Indonesia saat ini bukan lagi sebagai negara transit untuk menuju Australia tetapi juga sudah menjadi negara tujuan bagi para imigran gelap. Permasalahan kedatangan para imigran yang menjadikan Indonesia sebagai negara tujuan para imigran diperkirakan akan terus bertambah. Hal ini karena kondisi geografis dimana berupa garis pantai Indonesia yang dapat didarati kapal-kapal serta banyak pintu masuk bagi para imigran ke Indonesia.

Tahun 2012 tercatat imigran gelap di Indonesia mencapai 5.732 orang. Sebanyak 4.552 imigran tersebut adalah engungsi dan pencari suaka dimana sekitar 59% dari jumlah imigran berasal dari Afghanistan.<sup>2</sup> Pada awal tahun 2012 tercatat sekitar 35 imigran gelap asal timur tengah tertangkap di perairan laut Yogyakarta yakni di pantai Samas Bantul. Dalam kasus ini 21 orang diantaranya ialah warga negara Afghanistan.<sup>3</sup> Berdasarkan data yang didapat dimana imigran gelap yang tertangkap sebagian besar berasal dari Afghanistan, maka penulis mengambil judul “Kebijakan Pemerintah Indonesia Terhadap Imigran Gelap Afghanistan”, sedangkan untuk menganalisa kebijakan Indonesia penulis mengambil studi kasus tentang penanganan imigran gelap yang pada awal tahun

---

<sup>2</sup>*imigran-gelap-banjiri-indonesia* (diakses tgl 6 Agustus 2012) diunduh dari <http://indonesia.ucanews.com/2012/07/09/imigran-gelap-banjiri-indonesia/>

<sup>3</sup>Data hasil wawancara dengan petugas imigrasi DIY seksi pengawasan dan penindakan keimigrasian tgl 28 Mei 2012

2012 tertangkap oleh petugas Keimigrasian Daerah Istimewa Yogyakarta di perairan Pantai Samas Bantul.

## **B. Latar Belakang Masalah**

Dalam era globalisasi yang terjadi saat ini memberikan peluang bagi terbukanya ruang lintas negara di dalam pasar bebas yang berdampak langsung kepada semakin meningkatnya mobilitas barang dan jasa serta manusia antar satu negara dengan negara yang lain. Dalam memenuhi kebutuhannya, negara secara tidak langsung membuka pintu masuk serta akses lintas batas negara terhadap negara lain. Hal ini memberikan dampak pada mobilitas manusia dalam melakukan migrasi ke negara lain.

Ada beberapa faktor yang melatarbelakangi orang melakukan migrasi, salah satu faktor yang paling utama yaitu ekonomi. Sebuah negara yang tidak mampu menyediakan lapangan pekerjaan menyebabkan banyaknya pengangguran yang lebih memilih pindah dari negara asalnya untuk mencari tempat dengan harapan dapat mendapatkan pekerjaan.<sup>4</sup>

Selain itu, konflik atau perang yang berkepanjangan menyebabkan terjadinya kemiskinan sehingga jumlah pengangguran menjadi sangat banyak. Hal inilah yang menjadi alasan para imigran untuk melakukan migrasi dengan tujuan mendapatkan suaka dari negara yang dituju. Faktor yang berasal dari negara tujuan juga menjadi alasan utama bagi imigran gelap untuk berpindah dari negara asal,

---

<sup>4</sup>*Imigran gelap* ( diakses tgl 24 Februari 2012 ) diunduh dari <http://rukandabanget.blogspot.com/2011/04/imigran-gelap.html>

diantaranya adalah sistem ekonomi negara tujuan yang stabil sehingga memungkinkan para imigran mendapatkan pekerjaan dengan upah yang layak.<sup>5</sup>

Kegiatan lintas negara secara tidak langsung memberikan potensi bagi terciptanya berbagai kejahatan serta penyimpangan yang dapat merugikan negara dimana semakin mudahnya akses dalam melakukan kegiatan lintas negara rawan akan terjadinya kejahatan lintas negara. Masing-masing individu dengan mudah memanfaatkan serta melakukan perjalanan lintas batas negara dari negara satu ke negara lain dengan tujuan dan berbagai kepentingan. Semakin mudahnya setiap individu melakukan lintas batas negara membuat setiap negara berusaha menjaga keamanan serta stabilitas negara seperti melalui peraturan mengenai keimigrasian.

Kejahatan lintas negara atau yang dikenal dengan kejahatan transnasional dapat menimbulkan kerugian bagi suatu negara bahkan bagi daerah-daerah di negara tersebut. Konvensi PBB mengenai Kejahatan Lintas Negara Terorganisir (United Nations Convention on Transnational Organized Crime-UNTOC) yang telah diratifikasi Indonesia dengan UU No. 5/2009 menyebutkan sejumlah kejahatan yang termasuk dalam kategori kejahatan lintas negara terorganisir, yaitu pencucian uang, korupsi, perdagangan manusia, penyelundupan migran serta produksi dan perdagangan gelap senjata api.<sup>6</sup>

Beberapa faktor yang menunjang kompleksitas perkembangan kejahatan lintas batas negara antara lain adalah globalisasi, migrasi atau pergerakan manusia serta perkembangan teknologi informasi komunikasi dan transportasi yang

---

<sup>5</sup>*ibid*

<sup>6</sup> Kementerian Luar Negeri Indonesia, Artikel : *Kejahatan Lintas Negara* (diakses tgl 5 maret 2012), di unduh dari <http://www.kemlu.go.id/Pages/IIssueDisplay.aspx?IDP=20&l=id>

pesat, keadaan ekonomi dan politik global yang tidak stabil juga berperan menambah kompleksitas tersebut.

Disamping beberapa faktor di atas, letak geografis suatu negara menjadi salah satu faktor terjadinya kejahatan lintas negara. Indonesia memiliki garis pantai yang sangat panjang dan merupakan wilayah yang terletak pada posisi silang jalur lalu lintas dagang dunia. Indonesia yang secara geografis merupakan negara kepulauan mempunyai banyak akses pintu masuk seperti pelabuhan, bandara, batas darat dan perairan yang memberi peluang bagi para imigran gelap untuk memanfaatkan Indonesia sebagai tempat perlintasan secara ilegal. Indonesia adalah wilayah yang mau tidak mau dilalui oleh para imigran yang hendak menuju Australia.<sup>7</sup>

Imigran gelap diartikan sebagai seseorang yang memasuki suatu wilayah tanpa izin. Imigran gelap dapat pula berarti bahwa menetap di suatu wilayah melebihi batas waktu berlakunya izin tinggal yang sah atau melanggar atau tidak memenuhi persyaratan untuk masuk ke suatu wilayah secara sah.<sup>8</sup> Terdapat tiga bentuk dasar dari seorang warga asing dinamakan sebagai imigran gelap, pertama adalah yang melintasi perbatasan secara ilegal (tidak resmi), kedua adalah yang melintasi perbatasan dengan cara yang secara sepintas adalah resmi (dengan cara yang resmi), tetapi sesungguhnya menggunakan dokumen yang dipalsukan dan

---

<sup>7</sup> Membaca fenomena pengungsi dan pencari suaka (diakses tgl 8 agustus 2012) diunduh dari <http://rumahbetujuh.wordpress.com/2011/12/27/Membaca-fenomena-pengungsi-dan-pencari-suaka/>

<sup>8</sup> Hanson, Gordon H., (2007): *The Economic Logic of Illegal Migration*. Council Special Reports (CSR) No. 26, April. USA: Council on Foreign Relations.

yang ketiga adalah tetap tinggal setelah habis masa berlakunya status resmi sebagai imigran resmi.<sup>9</sup>

Munculnya imigran gelap memberi dampak tersendiri bagi kedaulatan serta keamanan di Indonesia, banyak negara yang sependapat bahwa imigrasi 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.<sup>10</sup>

Adanya imigran ilegal yang masuk ke Indonesia menimbulkan gangguan pada kehidupan sosial, politik, keamanan dan ketertiban masyarakat karena rawan terjadinya tindakan kriminal seperti terorisme, penyelundupan manusia, perdagangan manusia, kejahatan transnasional seperti perdagangan manusia.<sup>11</sup>

Kehadiran imigran gelap selalu bertambah dari tahun ke tahun. Pada awal tahun 2010 jumlah imigran gelap di Indonesia mencapai 3.095 orang dan melonjak pada tahun 2011 menjadi 4.052 orang. Sampai dengan juli tahun 2012 jumlah imigran gelap semakin bertambah menjadi 5.732 orang.<sup>12</sup> Di daerah Yogyakarta, pada tanggal 17 Februari 2012 pihak kepolisian dan imigrasi berhasil mengamankan 35 imigran gelap yang masuk ke wilayah Yogyakarta untuk melakukan perjalanan ke Australia melalui pantai samas. Sebagian besar

---

<sup>9</sup>Heckmann, Friedrich, (2004): *Illegal Migration: What Can We Know and What Can We Explain? The Case of Germany*. International Migration Review, Vol. 38, No. 3, Conceptual and Methodological Developments in the Study of International Migration (Fall, 2004), Hal.1103-1125

<sup>10</sup>IOM, *Buku Petunjuk Bagi Petugas Dalam Rangka Penanganan Kegiatan Penyelundupan Manusia dan Tindak Pidana yang Berkaitan dengan Penyelundupan Manusia*, (Jakarta : 2009), hal.24

<sup>11</sup>*13-Rumah-Detensi-Daerah-Tampung-1.203-Imigran*-(diakses tgl 8 Agustus 2012) diunduh dari [http://www.rmol.co/read/2012/08/04/73499/13-Rumah-Detensi-Daerah-Tampung-1.203-Imigran-](http://www.rmol.co/read/2012/08/04/73499/13-Rumah-Detensi-Daerah-Tampung-1.203-Imigran-333457-5-732-imigran-gelap-ada-di-indonesia)

<sup>12</sup>*333457-5-732-imigran-gelap-ada-di-indonesia* ( diakses gl 6 Agustus 2012) diunduh dari <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/333457-5-732-imigran-gelap-ada-di-indonesia>

imigran gelap tersebut berasal dari timur tengah yakni 31 orang berasal dari Afghanistan, 10 orang berasal dari Iran dan 4 orang berasal dari Irak.<sup>13</sup> Dengan semakin bertambahnya jumlah imigran gelap di Indonesia, pemerintah Indonesia harus melakukan kebijakan untuk memberikan efek jera terhadap para imigran gelap dalam upaya menangani permasalahan imigran gelap.

### **C. Tujuan Penelitian**

Dalam penulisan skripsi ini, penulis mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Penulis ingin mengetahui tentang kebijakan Indonesia dalam menjaga keamanan nasional dari ancaman kejahatan transnasional khususnya dalam upaya menangani imigran gelap yang masuk ke wilayah Indonesia, khususnya melalui perairan pantai samas Bantul, Yogyakarta.
2. Penulis ingin mengetahui tentang mekanisme penanganan dan penerapan undang-undang keimigrasian yang dilakukan oleh pihak keimigrasian dalam menangani kasus imigran gelap.

### **D. Pokok Permasalahan:**

Dalam penulisan skripsi ini, penulis ingin melakukan pembahasan mengenai “Mengapa Keimigrasian Daerah Istimewa Yogyakarta tidak menerapkan sanksi pidana dalam menangani imigran gelap asal Afghanistan di wilayah perairan Pantai Samas pada bulan Februari tahun 2012?”

---

<sup>13</sup>*imigran-gelap-timeng-34-orang-diamankan* (diakses tanggal 21 Februari 2012) diunduh dari <http://bisnis-jabar.com/index.php/2012/02/imigran-gelap-timeng-34-orang-diamankan/>

## E. Kerangka Dasar Pemikiran

Berdasarkan rumusan masalah yang ditulis, dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa konsep untuk menganalisa persoalan. Konsep tersebut antara lain :

### 1. Konsep Efektivitas Kebijakan

Efektivitas dapat diartikan sebagai suatu proses pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Suatu usaha atau kegiatan dapat dikatakan efektif apabila usaha atau kegiatan tersebut telah mencapai tujuannya. Apabila tujuan yang dimaksud adalah tujuan suatu instansi maka proses pencapaian tersebut merupakan keberhasilan dalam melaksanakan program atau kegiatan menurut wewenang, tugas dan fungsi instansi tersebut.<sup>14</sup>

Sedangkan kebijakan menurut Lasswel dan Kaplan melihat kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, menyebutkan kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek.<sup>15</sup> Kebijakan atau policy penggunaannya sering disamaartikan dengan istilah-istilahlain seperti tujuan(goals), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan atau rancangan besar.<sup>16</sup> Dalam menangani permasalahan imigran gelap, Indonesia melalui Direktorat

---

<sup>14</sup>*Teori Efektivitas* (akses tgl 10 april) diunduh dari <http://tesisdisertasi.blogspot.com/2010/10/teori-efektivitas.html>

<sup>15</sup>Thomas dye, "*Understanding Public Policy*" dalam *kebijakan public*, Jakarta, Yayasan Pancur Siwah, 2002, hlm. 21

<sup>16</sup>*Ibid*



Jenderal Imigrasi mempunyai kebijakan yang diatur dalam undang-undang nomor 6 tahun 2011 tentang keimigrasian.

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, bila dihubungkan perundang-undangan efektif ialah mulai berlakunya undang-undang atau peraturan.<sup>17</sup> Jadikeefektifan diartikan bahwa imigrasi mulai memberlakukan undang-undang nomor 6 tahun 2011 dalam melakukan fungsi pengawasan dan pengaturan terhadap lalu lintas orang asing serta tindakan keimigrasian terhadap pelanggar proses keimigrasian.

Secara umum efektivitas menurut benevist berarti :<sup>18</sup>

“ bagaimana perangkat peraturan tersebut berjalan dan dilaksanakan sesuai dengan visi dan misi yang melandasi penetapan undang-undang tersebut, serta mampu dan fleksibel mengatasi setiap perkembangan yang ditimbul dari dalam ataupun dari luar instansi pelaksana peraturan tanpa harus merugikan tujuan/fungsi peraturan tersebut”.

Peran keimigrasian dalam penanganan imigran gelap dapat berjalan secara efektif apabila setiap perangkat yang ada dalam instansi keimigrasian mampu melaksanakan perannya dengan baik. Dalam pengaturan lalu-lintas keluar masuk wilayah Indonesia ditetapkan harus melewati Tempat Pemeriksaan Imigrasi yaitu pelabuhan laut, bandara udara, atau tempat tertentu atau daratan lainyang ditetapkan Menteri Kehakiman sebagai tempat masuk atau keluar wilayah Indonesia. Bagi

---

<sup>17</sup> *definisi-atau-pengertian-efektivitas* (diakses tgl 7 juli 2012) diunduh dari <http://noebangetz.blogspot.com/2009/07/definisi-atau-pengertian-efektivitas.html>

<sup>18</sup> Santoso, M. Iman, *Persepektif Imigrasi Dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*, Jakarta, penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 2004. Hal.72

warga asing yang hendak masuk dan mengadakan perjalanan ke Indonesia wajib memiliki paspor dan visa.<sup>19</sup>

Dalam melakukan pengawasan orang asing, seluruh rangkaian kegiatan yang ditujukan untuk mengontrol apakah keluar-masuknya serta keberadaan orang asing di Indonesia telah sesuai dengan ketentuan keimigrasian yang berlaku.<sup>20</sup> Pengawasan orang asing meliputi masuk dan keluarnya orang asing ke wilayah Indonesia dan keberadaan serta kegiatan orang asing di wilayah Indonesia. Pengawasan terhadap orang asing dimulai dan dilakukan oleh perwakilan RI diluar negeri ketika menerima permohonan pengajuan visa. Pengawasan selanjutnya dilakukan oleh pejabat imigrasi di TPI, setelah warga asing diberikan izin masuk kemudian diberikan izin tinggal sesuai dengan visa yang dimilikinya maka pengawasan beralih ke kantor imigrasi yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal warga asing tersebut.<sup>21</sup>

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan memerlukan suatu koordinasi yang baik antara perwakilan RI diluar negeri, petugas Imigrasi di TPI yang merupakan tempat pertama kali melakukan pemeriksaan terhadap orang asing yang masuk ke wilayah Indonesia serta kantor Imigrasi yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal warga asing tersebut. Koordinasi antar petugas imigrasi harus berjalan dengan baik agar tujuan yang diinginkan

---

<sup>19</sup>*Ibid* hal 18

<sup>20</sup>*Ibid* hal. 21

<sup>21</sup>*ibid*

mampu tercapai terutama dalam mencegah serta menangani orang asing ilegal atau imigran gelap yang masuk ke wilayah Indonesia.

Ketika terjadi suatu pelanggaran proses keimigrasian terutama yang dilakukan oleh imigran ketika melakukan kegiatan lintas negara dan masuk ke wilayah Indonesia secara ilegal, keefektifan tindakan keimigrasian dilihat dari sanksi serta tindakan yang diberikan terhadap para pelanggar keimigrasian. Tindakan tersebut berupa tindakan administratif dengan sanksi yang diberikan bisa berupa deportasi. Selain melakukan deportasi, imigrasi melakukan pengiriman serta penahanan terhadap para pelanggar proses keimigrasian ke Rumah Detensi Imigrasi.

Dalam menangani pelanggaran proses keimigrasian, imigrasi juga memiliki ketentuan pidana selain memberikan sanksi administratif. Ketentuan pidana tercantum dalam pasal 113 dan 119 undang-undang nomor 6 tahun 2011 tentang keimigrasian. Imigrasi sebagai pihak yang melaksanakan fungsi dan tugas keimigrasian melalui Seksi Pengawasan Dan Penindakan Keimigrasian harus memberikan sanksi yang sesuai dengan undang-undang tersebut sebagai tindak nyata dalam melakukan kebijakan yang berpedoman pada undang-undang nomor 6 tahun 2011. Hal ini perlu diterapkan guna mencapai tujuan yang terdapat dalam kebijakan tersebut.

Dalam penerapan tindakan keimigrasian, fungsi keimigrasian dalam memberikan sanksi terhadap para imigran gelap tidak berfungsi secara efektif terutama dalam menerapkan sanksi pidana pada imigran gelap. Hal

ini disebabkan karena para imigran gelap yang tertangkap mengaku sebagai para pengungsi yang berada dibawah lindungan UNHCR. Sistem hukum Indonesia karena belum meratifikasi konvensi pengungsi dan protokol opsionalnya, berdasarkan pada undang-undang nomor 6 tahun 2011 tentang keimigrasian masih mengkategorikan pengungsi sebagai imigran illegal yang memasuki wilayah indonesia tanpa dokumen keimigrasian yang resmi.<sup>22</sup>

Sejauh ini pemerintah Indonesia belum memiliki mekanisme nasional untuk menangani pengungsi dan pencari suaka, melalui peraturan dirjen imigrasi No IMI-1489.UM.08.05 dimana setiap imigran illegal yang tertangkap dan menyatakan diri sebagai pengungsi akan dikenakan tindakan keimigrasian berupa penahanan sampai status pengungsi mereka di tetapkan oleh UNHCR.<sup>23</sup> Indonesia sampai saat ini belum menjadi anggota dari Konvensi Pengungsi 1951 maupun Protokol 1967 dan juga tidak mempunyai mekanisme penentuan status pengungsi. Oleh karena itu, selama ini Badan PBB yang mengurus pengungsi (UNHCR) yang memproses sendiri setiap permohonan status pengungsi di Indonesia dengan dibantu badan internasional lain seperti International Organization for Migration (IOM).<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup>melihat-perlindungan-pengungsi-di-indonesia (diakses tanggal 8 Agustus 2012) diunduh dari <http://icjr.or.id/melihat-perlindungan-pengungsi-di-indonesia/>

<sup>23</sup>*ibid*

<sup>24</sup>imigran-gelap-dan-peran-negara (diakses tgl 13 Agustus 2012) diunduh dari [http:// herussetyo.com/2012/03/25/imigran-gelap-dan-peran-negara/](http://herussetyo.com/2012/03/25/imigran-gelap-dan-peran-negara/)

Selain faktor diatas, ada beberapa hal yang mempengaruhi ketidakefektifan fungsi imigrasi dalam penerapan tindakan pidana terhadap para imigran gelap yang mengaku sebagai pengungsi. Hal-hal tersebut antara lain Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokolnya tahun 1967, terutama pasal 33 mengenai prinsip *non refoulment*, deklarasi universal hak asasi manusia dan jaminan perlindungan terhadap para pengungsi juga tertuang dalam UUD 1945 dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM.<sup>25</sup>

## 2. Konsep Rezim Pengungsi

Menurut Stephen D. Krasner, rezim internasional adalah suatu tatanan yang berisi kumpulan prinsip, norma, aturan, proses pembuatan keputusan—baik bersifat eksplisit maupun implisit—yang berkaitan dengan ekspektasi atau pengharapan aktor-aktor dan memuat kepentingan aktor itu sendiri dalam hubungan Internasional. Rezim menjalankan fungsi penting yang dibutuhkan dalam hubungan antarnegara dan merupakan aktor independen dalam politik internasional. Rezim merupakan sebuah sarana yang menyediakan keempat unsur penting yakni prinsip, norma, peraturan, dan prosedur pembuatan keputusan.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> *Membaca Fenomena Pengungsi Dan Pencari Suaka* (diakses tgl 8 Agustus 2012) diunduh dari <http://rumahbetujuh.wordpress.com/2011/12/27/membaca-fenomena-pengungsi-dan-pencari-suaka/>

<sup>26</sup> *Permintaan-Rezim-Internasional* (diakses tgl 18 Agustus 2012) diunduh dari <http://frenndw.wordpress.com/2010/03/28/permintaan-rezim-internasional/>

Sedangkan pengertian pengungsi, Di dalam Konvensi PBB Tahun 1951 mengenai Status Pengungsi, pengungsi adalah mereka yang:<sup>27</sup>

“...Memiliki ketakutan yang beralasan akan persekusi atas alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau pendapat politik, berada di luar negara kebangsaannya dan tidak dapat atau, karena ketakutan tersebut, tidak mau memanfaatkan perlindungan diri dari negara itu, atau siapa saja yang tidak memiliki kewarganegaraan dan berada di luar negara tempat dia dulu tinggal sebagai akibat dari peristiwa tersebut, dan tidak mampu atau, karena ketakutan tersebut, tidak mau kembali ke sana.”

Konvensi 1951 hanya dapat bermanfaat bagi orang yang menjadi pengungsi akibat peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951. Namun tahun-tahun setelah 1951 membuktikan bahwa pergerakan pengungsi tidak hanya merupakan dampak sementara dari Perang Dunia Kedua dan keadaan pasca perang. Para pengungsi ini membutuhkan perlindungan yang tidak dapat diberikan pada mereka karena batas waktu yang ditetapkan oleh konvensi 1951.<sup>28</sup>

Protokol 1967 memperluas penerapan Konvensi dengan menambahkan situasi “pengungsi baru,” yakni orang-orang yang walaupun memenuhi

---

<sup>27</sup>*Bab 1.pdf* (diakses tgl 9 Agustus 2012) diunduh dari <http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/852/BAB%20I.pdf?sequence=2>

<sup>28</sup>*LEM\_FAK\_HAM\_DAN\_PENGUNGSII.pdf* (diakss tgl 9 Agustus 2012) diunduh dari <http://pusham.uui.ac.id/files.php?type=data&Iang=id&id=12>

definisi Konvensi mengenai pengungsi, akan tetapi mereka menjadi pengungsi akibat peristiwa yang terjadi setelah 1 Januari 1951.<sup>29</sup>

Berdasarkan konvensi di atas, seseorang dikategorikan sebagai pengungsi jika memenuhi tiga ketentuan dasar, yaitu:<sup>30</sup>

1. Mereka berada di luar negara asal mereka atau di luar negara tempat mereka dulu tinggal;
2. Mereka tidak mampu atau tidak mau memanfaatkan perlindungan diri darinegaranya itu karena adanya rasa takut yang beralasan akan persekusi atau penganiayaan;
3. Ketakutan akan persekusi tersebut didasarkan pada setidaknya satu dari lima alasan, yaitu ras, agama dan kepercayaan, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu, dan pandangan politik.

Berdasarkan definisi di atas, rezim pengungsi bisa diartikan sebagai adanya suatu tatanan yang berisi mengenai prinsip, norma, peraturan dan prosedur dalam penanganan permasalahan pengungsi internasional. Sejumlah instrumen internasional menetapkan dan menjelaskan standar-standar pokok tentang perlakuan terhadap pengungsi. Instrumen yang paling penting adalah Konvensi PBB tentang Kedudukan Pengungsi (1951) dan Protokol tentang Kedudukan Pengungsi (1967). Konvensi 1951 menyusun standar perlakuan terhadap pengungsi.

---

<sup>29</sup> *Ibid*

<sup>30</sup> *Bab 1.pdf* (diakses tgl 9 Agustus 2012) diunduh dari <http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/852/BAB%20I.pdf?sequence=2>

Konvensi melarang pengusiran dan pemulangan paksa terhadap orang-orang berstatus pengungsi. Pasal 33 Konvensi menetapkan bahwa “tidak satupun negara pihak dapat mengusir atau mengembalikan (memulangkan kembali) pengungsi dengan alasan apapun ke wilayah perbatasan di mana jiwa atau kemerdekaan mereka akan terancam karena pertimbangan ras, agama, kewarganegaraan, anggota dari kelompok sosial atau pendapat politik tertentu.”

Perlindungan terhadap para pengungsi juga terdapat dalam Deklarasi Universal Hak Asai Manusia. Pasal 9, 13, dan 14 DUHAM yang telah ditandatangani pemerintah Indonesia memberikan perlindungan, baik langsung maupun tidak langsung, terhadap hak-hak dan kebebasan dasar para pengungsi dan pencari suaka.<sup>31</sup>

Dalam menangani pengungsi internasional, PBB membentuk suatu lembaga yang mengurus permasalahan mengenai pengungsi yakni United High Commissioner For Refugees (UNHCR) yang di bentuk pada tahun 1951. Tugas utama UNHCR yang tercantum dalam pasal 1 statuta UNHCR ialah memberikan perlindungan internasional pada pengungsi, dan mencari jalan keluar jangka panjang bagi pengungsi dengan membantu pemerintah dalam memfasilitasi pemulangan pengungsi dengan

---

<sup>31</sup> *Membaca Fenomena Pengungsi Dan Pencari Suaka* (diakses tgl 9 Agustus 2012) diunduh dari <http://rumahbetujuh.wordpress.com/2011/12/27/membaca-fenomena-pengungsi-dan-pencari-suaka/>



sukarela, atau integrasi mereka ke dalam masyarakat berkewarganegaraan baru.<sup>32</sup>

Pada penanganan imigran gelap di Indonesia, permasalahan muncul ketika para imigran gelap tersebut mengaku sebagai pengungsi atau pencari suaka. Sejauh ini pemerintah Indonesia belum memiliki mekanisme nasional untuk menangani pengungsi dan pencari suaka. Hukum keimigrasian hanya mengenal istilah imigran ilegal. Pemerintah Indonesia tidak dapat menentukan sendiri status mereka karena pemerintah Indonesia bukanlah negara pihak yang menandatangani dan meratifikasi Konvensi 1951 ataupun Protokol 1967 tentang Status Pengungsi.<sup>33</sup> Sehingga hal tersebut berdampak pada tindakan keimigrasian yang dilakukan oleh pihak imigrasi sebagai sanksi terhadap para imigran gelap tersebut.

Selama menunggu kepastian status sebagai pengungsi, para imigran gelap tersebut dikirim dan ditahan di rumah detensi imigrasi tanpa mendapatkan sanksi berupa tindakan pidana dan tidak bisa dilakukan pendeportasian seperti yang ditetapkan dalam undang-undang nomor 6 tahun 2011 tentang keimigrasian.

Dalam penetapan status imigran gelap sebagai pengungsi, pemerintah melakukan kerjasama dengan UNHCR (United Nation High

---

<sup>32</sup> *LEM\_FAK\_HAM\_DAN\_PENGUNGSU.pdf* (diakses tgl 9 Agustus 2012) diunduh dari <http://pusham.uii.ac.id/files.php?type=data&lang=id&id=12>

<sup>33</sup> *Membaca Fenomena Pengungsi Dan Pencari Suaka* (diakses tgl 9 Agustus 2012) diunduh dari <http://rumahbetujuh.wordpress.com/2011/12/27/membaca-fenomena-pengungsi-dan-pencari-suaka/>

Commissioner For Refugees). Hal tersebut tercantum dalam peraturan direktorat jenderal imigrasi nomor IMI-1489.UM.08.05.Tahun 2010 tentang penanganan imigran ilegal.<sup>34</sup>

Dalam penetapan status pengungsi di Indonesia, penetapan tersebut disebut sebagai *mandate refugee*. *Mandate Refugee* adalah menentukan status pengungsi bukan dari konvensi 1951 dan Protokol 1967 tapi berdasar mandate dari UNHCR. Di sini pengungsi berada pada negara yang bukan peserta konvensi atau bukan negara pihak. Yang berwenang menetapkan status pengungsi adalah UNHCR bukan negara tempat pengungsian.<sup>35</sup>

UNHCR pada prinsipnya memberikan perlindungan internasional terhadap pengungsi yang termasuk wewenang UNHCR. Pengungsi-pengungsi yang dilindungi adalah pengungsi-pengungsi yang tidak dibatasi batas waktu tertentu seperti konvensi 1951, juga tidak dibatasi batas geografis tertentu. Ini disebut dalam Statuta UNHCR.<sup>36</sup>

## **F. Hipotesa**

Berdasarkan pada rumusan masalah dan teori yang digunakan dalam penelitian ini, penulis mempunyai hipotesa kebijakan pemerintah Indonesia dalam menangani kasus imigran gelap adalah :

---

<sup>34</sup>Peraturan Direktorat Jenderal Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05.Tahun 2010 Tentang Penanganan Imigran Ilegal.

<sup>35</sup>*melihat-perlindungan-pengungsi-di-indonesia* (diakses tgl 8 Agustus 2012) diunduh dari <http://icjr.or.id/melihat-perlindungan-pengungsi-di-indonesia/>

<sup>36</sup>*ibid*

Keimigrasian Daerah Istimewa Yogyakarta tidak menerapkan sanksi pidana dalam menangani imigran gelap asal Afghanistan di wilayah perairan Pantai Samas karena Indonesia sebagai salah satu negara anggota PBB harus mematuhi rezim pengungsi internasional yang telah ditetapkan dan disahkan oleh PBB.

## **G. Metode Penelitian dan Pengumpulan Data**

### **1. Metode Penelitian**

Dalam penelitian ini, penulis memilih metode deskripsi. Metode deskripsi adalah metode yang menguraikan dan menggambarkan berdasarkan hasil pengamatan data yang diterima serta wawancara langsung kepada petugas kantor Keimigrasian Daerah Istimewa Yogyakarta yang kemudian dapat diaplikasikan sebagai penginterpretasi situasi dan kondisi pada masa sekarang. Dalam penelitian ini, penulis mencoba menggambarkan proses pengaplikasian kebijakan Undang-Undang Keimigrasian.

### **2. Pengumpulan Data**

#### **a) Studi Pustaka**

Merupakan pengumpulan teori dan konsep yang diambil dari perpustakaan yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas seperti buku, artikel, jurnal, koran serta data dari website internet.

#### **b) Wawancara**

Wawancara adalah pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan secara langsung oleh pewawancara kepada responden yaitu petugas kantor Keimigrasian Daerah Istimewa Yogyakarta dan jawaban-jawaban responden dicatat atau direkam melalui alat perekam.

#### **H. Batas Penelitian**

Dalam penelitian ini, agar skripsi lebih terfokus pada masalah yang telah ditentukan maka penulis memberikan batasan pada skripsi ini dengan menitikberatkan subyek pada pengawasan dan tindakan keimigrasian terhadap imigran gelap yang ditangani oleh Kantor Keimigrasian Daerah Istimewa Yogyakarta selama tahun 2012 sebagai studi kasus dalam pelaksanaan kebijakan Indonesia terhadap imigran gelap.

#### **I. Sistematika Penulisan**

Sistematika dalam rangka penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

##### **BAB I      Pendahuluan**

Dalam bab ini akan memuat tentang alasan pemilihan judul, latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka dasar teori, hipotesa, metode penelitian, tujuan penelitian, batasan penelitian, dan sistematika penulisan.

## **BAB II Imigran Gelap dan Afghanistan**

Dalam bab ini akan membahas mengenai Afghanistan. Bab ini juga membahas mengenai UNHCR serta IOM dan peran lembaga internasional tersebut dalam menangani permasalahan pengungsi.

## **BAB III Keimigrasian Indonesia**

Dalam bab ini akan membahas tentang gambaran umum Keimigrasian Indonesia serta peraturan undang-undang mengenai tindakan administratif dan pidana keimigrasian.

## **BAB IV Kebijakan Keimigrasian Mengenai Sanksi Terhadap Imigran Gelap oleh Kantor Keimigrasian DIY**

Dalam bab ini akan membahas tentang kebijakan Indonesia melalui Kantor Imigrasi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menangani pelanggaran keimigrasian oleh para imigran gelap. Selain itu bab ini juga akan membahas mengenai perjanjian internasional atau konvensi internasional tentang pengungsi serta peran UNHCR dan IOM dalam penanganan imigran gelap di Indonesia.

## **BAB VI Kesimpulan**

Dalam bab ini berisi kesimpulan yang merupakan intisari dari pembahasan penulisan skripsi ini didalam bab