

Analisis Kebijakan Keimigrasian dalam Upaya Pencegahan Penyelundupan Orang dan Imigran Gelap di Indonesia

*Andi Aina Ilmih**

*Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)
Semarang, Jawa Tengah*

Perkembangan yang pesat dari teknologi dan informasi membuat batas-batas antar negara semakin kabur. Terbukanya pasar bebas antar negara sebagai akibat adanya era globalisasi, membuka peluang besar bagi setiap negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di seluruh belahan dunia tanpa dibatasi oleh ruang dan waktu. Akses antar negara yang semakin luas juga menyebabkan peningkatan mobilitas barang dan manusia dari satu tempat ke tempat lain, dari satu negara ke negara lain. Dengan terbukanya pintu masuk dan akses dalam lingkup batas negara ini memungkinkan setiap individu dengan mudah berpindah dari satu tempat ke tempat lain. Fenomena ini menyebabkan lahirnya berbagai usaha untuk menjaga keamanan dan stabilitas negara melalui penetapan peraturan maupun kebijakan di bidang keimigrasian dalam mencegah penyelundupan orang (*people smuggling*) dan imigran gelap (*illegal migration*) di Indonesia.

Kata kunci: Kebijakan keimigrasian, penyelundupan orang, imigran gelap.

Pendahuluan

Mudahnya akses lalu lintas dalam era globalisasi memungkinkan dapat terjadi penyimpangan dan kondisi lemahnya peraturan maupun kebijakan hukum menimbulkan praktek kejahatan lintas negara semakin

*Surel: andinazuldina@gmail.com

meningkat. Kejahatan lintas negara, atau dikenal dengan istilah transnasional membawa kerugian yang semakin dikhawatirkan bagi banyak negara di dunia. Berbagai penyimpangan yang terjadi misalnya pengeksploitasian yang berlebihan berdampak pada manusia itu sendiri, diperparah dengan masalah kemiskinan yang menjadi konflik berkepanjangan. Dengan demikian, kejahatan transnasional ini menjadi masalah nasional dan internasional yang perlu ditangani secara bersama dan diperlukan upaya-upaya dalam menangani permasalahan tersebut.

Kejahatan transnasional terjadi, tidak hanya disebabkan karena faktor perdagangan bebas dan lemahnya penegakan hukum, tetapi juga keadaan geografis dari negara itu sendiri. Sebagai salah satu contoh, Indonesia menjadi negara yang berpotensi terjadinya kejahatan transnasional.

Kondisi geografis Indonesia yang berbentuk kepulauan memiliki akses bebas dan terbuka bagi siapa saja untuk masuk ke dalam wilayahnya. Adanya batas terluar pulau-pulau di Indonesia dari garis pantai yang memanjang menjadi faktor pemicu terjadinya kejahatan transnasional. Selain itu, jumlah penduduk yang banyak menjadi target perkembangan pasar internasional, misalnya terbatasnya SDM yang berkompeten di bidangnya. Berpotensinya Indonesia dalam terjadinya kejahatan transnasional menjadi permasalahan yang perlu mendapatkan perhatian lebih, dalam rangka membatasi mobilitas manusia yang semakin besar dengan berbagai motif kepentingan dan sebagai upaya untuk mencegah terjadinya penyelundupan orang dan imigran gelap yang masuk ke Indonesia.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan *juridis-normatif* terhadap esensi dari peraturan perundangan dengan analisis pendekatan

kebijakan untuk identifikasi aspek hukum, dan menggunakan metode *deskriptif kualitatif*. Pengumpulan data/informasi yang akurat dengan data primer sebagai pendukung/penunjang dan data sekunder dari studi pustaka. Data primer diperoleh dengan cara survey pengamatan kepada pihak-pihak yang terkait. Sedangkan data sekunder diperoleh dengan melakukan studi pustaka, baik melalui buku-buku referensi, makalah-makalah hasil seminar, peraturan-peraturan hukum dan hasil penelitian yang berkaitan dengan materi penelitian.

Analisis data yang dipakai dalam penelitian ini adalah *Deskriptif-kualitatif* dengan menganalisis data/informasi yang diperoleh melalui penelitian deskriptif dengan penelitian pustaka yang kemudian disusun secara sistematis dan didiskripsikan secara kualitatif.

Teori dan Pengaturan Kebijakan di Bidang Keimigrasian

Sebelum membahas lebih lanjut, perlu diketahui pengertian penyelundupan orang dan imigran gelap. Penyelundupan (*smuggling*) merupakan suatu istilah yang biasanya diperuntukkan bagi individu atau kelompok, demi keuntungan, memindahkan orang-orang secara tidak resmi (melanggar ketentuan Undang-Undang) untuk melewati perbatasan suatu negara (Philip Martin dan Mark Miller, 2000: 969). Umumnya penyelundupan orang (*people smuggling*) dapat terjadi dengan persetujuan dari orang atau kelompok yang berkeinginan untuk diselundupkan dengan berbagai alasan yang melatar belakangnya. Sedangkan Imigran gelap (*illegal migration*) diartikan sebagai salah satu usaha untuk memasuki suatu wilayah tanpa izin. Imigran gelap diartikan pula seseorang atau sekelompok orang yang menetap di suatu wilayah melebihi batas waktu berlakunya izin tinggal yang sah atau tidak memenuhi persyaratan untuk masuk ke suatu wilayah secara sah (Gordon H. Hanson, 2007 hlm.3-8)

Banyak faktor yang dapat menyebabkan terjadinya penyelundupan orang (*people smuggling*). Salah satu faktor yang paling dominan yakni faktor ekonomi. Pemicu terjadinya masalah ekonomi dapat disebabkan adanya konflik berkepanjangan di negara asal. Konflik ini membuat perekonomian semakin terpuruk dan tingkat kemiskinan semakin tinggi serta berdampak pada kondisi politik dan keamanan di negara asal. Kondisi inilah yang membuat para imigran gelap untuk meninggalkan negara asalnya untuk lepas dari konflik.

Adapun tiga bentuk imigran gelap, yakni: pertama, yang melintasi perbatasan secara ilegal (tidak resmi); kedua, yang melintasi perbatasan dengan cara, yang secara sepintas adalah resmi tetapi sesungguhnya menggunakan dokumen yang dipalsukan atau menggunakan dokumen resmi milik seseorang yang bukan haknya, atau dengan menggunakan dokumen resmi dengan tujuan ilegal; dan ketiga, adalah yang tetap tinggal setelah habis masa berlakunya status resmi sebagai imigran resmi (Friedrich Heckmann, 2004, hlm.1106).

Pedoman atau landasan hukum yang digunakan di bidang keimigrasian khususnya terkait dengan pengungsi, keimigrasian, dan orang yang diselundupkan (*people smuggling*) berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku yakni Konvensi Tahun 1951 tentang Status Pengungsi, diartikan bahwa pengungsi adalah seseorang yang karena ketakutan yang beralasan, seperti dianiaya karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dari kelompok sosial tertentu, atau karena pandangan politik, berada di luar negara kewarganegaraannya dan tidak dapat atau, karena kecemasan tersebut, tidak mau memanfaatkan perlindungan dari negara asalnya tersebut (definisi formal yang tercantum dalam Pasal 1A dalam Konvensi yang dimaksud). Ketentuan ini didukung oleh Undang-Undang nasional yaitu Pasal 28 G ayat (2)

UUD 1945 yang menjamin adanya hak untuk mencari suaka, dan Pasal 28 Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Adapun ketentuan pidana yang termuat dalam Pasal 49-54 mengatur ketentuan pidana bagi yang melanggar peraturan keimigrasian. Ketentuan yang berlaku adalah hukuman kurungan selama satu tahun penjara hingga enam tahun penjara, atau denda sebesar Rp.5.000.000,- hingga Rp. 30.000.000,- berdasarkan pelanggaran yang dilakukan, seperti keluar masuk wilayah Indonesia tanpa melalui pemeriksaan; dengan sengaja menggunakan atau memalsukan surat perjalanan, visa dan izin keimigrasian; melanggar kewajiban yang telah ditentukan dalam Pasal 39; berada di wilayah Indonesia secara tidak sah (pernah dideportasi ke negara asal dan berada kembali di wilayah Indonesia) atau yang tetap berada di Indonesia setelah masa berlaku keimigrasian habis; serta sengaja menyembunyikan, melindungi, memberi pemondokan atau pekerjaan kepada orang asing yang telah diduga melanggar Pasal 49 hingga 53.

Dalam UU No. 9 Tahun 1999 tentang keimigrasian, persoalan penyelundupan orang dan imigran gelap adalah suatu tindakan kejahatan yang melanggar undang-undang. Dipertegas dengan adanya UU No.15 Tahun 2009 tentang Pengesahan Protokol Menentang Penyelundupan Migran melalui Darat, Laut dan Udara, Melengkapi konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi.

Perlunya suatu analisis kebijakan dalam menangani masalah pengungsi sebagaimana berdasarkan SK Dirjenim No.F-II.01.10.1297, tanggal 30 september 2002, perihal penanganan terhadap orang asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka atau pengungsi, terdapat beberapa ketentuan penting bahwa: pengungsi atau pencari suaka yang memasuki wilayah Indonesia tidak serta merta dideportasi.; imigrasi

bekerjasama dengan UNHCR di Indonesia, bersama-sama menangani para pengungsi atau pencari suaka; pengungsi yang memiliki sertifikat atau surat keterangan pengungsi maka statusnya akan lebih jelas dan pengurusan izin tinggal akan lebih mudah; dan status pengungsi tidak kebal hukum.

Faktor Penyebab terjadinya Penyelundupan Orang (*people smuggling*) dan imigran gelap (*illegal migration*) di Indonesia

Tindak pidana penyelundupan orang dan imigran gelap merupakan tindak pidana saling terikat. Tindak pidana ini tentunya terjadi jika salah satunya dapat terlaksanakan, dalam artian bahwa imigran gelap akan berhasil dengan adanya persekongkolan dari agen-agen penyelundup, dan penyelundupan orang mengakibatkan semakin meningkatnya jumlah imigran gelap.

Untuk menganalisa masalah di atas, perlunya kajian hukum di bidang peraturan perundang-undangan ditujukan untuk mengetahui kelemahan dan ketidak serasian antar peraturan yang mana menyebabkan tidak terselesaikannya masalah penyelundupan orang dan imigran gelap yang masuk ke Indonesia.

Konvensi tentang Status Pengungsi, dapat diketahui bahwa pengungsi merupakan suatu status yang ditentukan melalui sebuah proses. Keberadaan UNHCR di Jakarta, banyak para imigran gelap yang datang ke Indonesia untuk mendapatkan hak suaka hingga status dan solusi bagi mereka didapatkan (<http://www.unhcr.or.id/>). Meskipun demikian, tidak semua orang asing yang masuk tanpa dokumen di Indonesia dapat diberikan status sebagai “refugee” (pengungsi) oleh UNHCR.

Setelah mendapatkan status sebagai pengungsi, otomatis imigran gelap mempunyai kewajiban untuk menghormati setiap aturan baik tertulis dan tidak tertulis di negara dimana ia diberikan tempat untuk bernaung. Pemerintah memberikan kesempatan bagi para pengungsi untuk tinggal sementara di wilayah Indonesia sampai ditemukan negara ketiga sebagai tempat pemindahan. Dan apabila UNHCR menolak untuk memberikan status refugee “pengungsi” kepada imigran, seharusnya Pemerintah memiliki kewenangan untuk mendeportasi mereka. Faktor yang menjadi penghambat penyelesaian pengungsi adalah biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah sendiri atau mereka dapat kembali dengan suka rela ke negara asal dengan bantuan dana IOM. Masalah besar yang timbul kemudian adalah ketidak mampuan pemerintah dalam mengalokasikan dana anggaran secara rutin untuk mendeportasi para imigran gelap tersebut, dan dalam kenyataannya mereka tetap tidak mau kembali secara suka rela sehingga Indonesia tidak mendapat dana bantuan dari IOM.

Dalam UU No.15 Tahun 2009 tentang ratifikasi protokol menentang penyelundupan, namun belum ada Undang-undang khusus tentang tindak pidana penyelundupan manusia/imigran di Indonesia. Meningkatnya kejahatan transnasional yang terjadi di Indonesia, disebabkan karena tidak adanya undang-undang khusus untuk menjerat pelaku penyelundupan orang (*people smuggling*) maupun imigran gelap (*illegal migration*), kecuali dengan UU Keimigrasian.

Banyaknya imigran yang masuk secara ilegal dan berlindung di balik status pengungsi atau pencari suaka belum dapat dipastikan UNHCR sehingga hukum di Indonesia terabaikan. Imigran gelap yang masuk ke Indonesia dianggap sebagai korban penyelundupan orang, padahal Undang-Undang tentang penyelundupan orang (*people smuggling*) tidak ada di Indonesia. Hal inilah yang mengakibatkan

imigran gelap merasa aman tinggal di Indonesia. Yang terjerat hukum Indonesia hanyalah WNI yang juga ikut terlibat dalam penyelundupan manusia jika dibandingkan dengan orang asing.

Lemahnya hukum yang dimiliki Indonesia menyebabkan Indonesia tidak lagi menjadi negara transit bagi para imigran, khususnya imigran dari Timur Tengah menuju Australia. Kini Indonesia sebagai negara tujuan penyelundupan manusia. Banyak negara menganggap bahwa Indonesia tidak memiliki undang-undang yang tegas dalam menangani masalah *people smuggling*, sedangkan negara lain contohnya Malaysia memiliki undang-undang yang tegas terkait masalah itu.

Kelemahan yang dimiliki oleh Indonesia dari segi perundang-perundangan inilah merupakan keuntungan bagi para imigran untuk memanfaatkan keadaan ini. Ditambah lagi kondisi geografis Indonesia membuka celah bagi para imigran untuk bebas masuk ke Indonesia. Dengan berbagai alasan, para imigran masuk ke Indonesia bahkan dengan alasan sebagai korban perang, mereka transit di Indonesia padahal sebenarnya tujuan akhirnya adalah Indonesia.

Untuk mengatasi masalah penyelundupan orang dan imigran gelap ini, dibutuhkan berbagai usaha dan kerjasama yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Bentuk kerjasama aparat penegak hukum dengan menangkap imigran gelap dan penyelundup setidaknya dapat mengurangi tingkat kejahatan untuk saat ini, tapi tidak menutup kemungkinan kejahatan transnasional ini apabila tidak ditangani segera dapat menjadi arus pergerakan dan perpindahan yang dapat dimanfaatkan oleh pihak manapun, terlebih lagi negara-negara yang mempunyai kepentingan politik dengan Indonesia.

Keberadaan UNHCR ini tidak selalu menyelesaikan masalah kejahatan transnasional ketika Indonesia dihadapkan dengan persoalan penyelundupan orang dan imigran gelap. Keterbatasan IOM sebagai organisasi yang menangani masalah imigrasi tidak dapat memberikan bantuan untuk mendeportasi para imigran yang tanpa status masuk ke Indonesia.

Usaha sementara yang dilakukan pemerintah RI untuk menampung imigran yang masuk ke Indonesia dengan membangun rumah hunian (detensi) tetapi bukan menjadi solusi akhir untuk menangani masalah tersebut. Salah satu tempat para imigran ditahan yang menjadi contoh rumah detensi yakni Pulau Casino di Australia sebagai rumah detensi bagi imigran gelap (<http://www.komisikepolisianindonesia.com/>).

Selain itu, dampak dari adanya rumah detensi ini menghabiskan biaya, sedangkan di lain sisi masih banyak persoalan yang dihadapi masyarakat Indonesia perlu mendapat perhatian lebih dari pemerintah khususnya terkait persoalan ekonomi.

Konsep Ideal Kebijakan Keimigrasian untuk Mencegah Penyelundupan orang dan imigran gelap yang masuk ke Indonesia

Dalam penegakan hukum, ada tiga faktor yang mempengaruhinya yakni faktor substansi hukum; faktor struktur hukum; dan faktor kultur hukum itu sendiri (Lawrence M. Friedmann, 2009: 17). Terkait masalah keimigrasian, yang menjadi fokus utama yakni faktor substansi hukum dimana faktor substansi hukum ini diharapkan menutup celah (kekurangan) bagi Indonesia dan di lain sisi peraturan hukum yang jelas dan tegas dapat mencegah dan menyelesaikan persoalan kejahatan penyelundupan orang dan imigran gelap sebagai kejahatan transnasional.

Pada dasarnya ada tiga kebijakan yang digunakan dalam menangani *people smuggling*, yaitu *border controls*, *deportation and legalization policies*, dan *work-site inspections, raids, and sanctions against employers or illegal immigrants* (Guido Friebel and Sergei Guriev, 2006: 1086).

Pertama, kebijakan kontrol perbatasan (*border controls*) ditujukan untuk membatasi ruang gerak dari imigran gelap dan agen penyelundup. Kedua, kebijakan deportasi dan pengabsahan kebijakan di Indonesia dalam pelaksanaannya, deportasi tidak dapat dilaksanakan jika belum ada status pengungsi yang diberikan oleh UNHCR sehingga dibutuhkan suatu pengesahan kebijakan dari pemerintah RI terkait status para imigran tersebut. Ketiga, kebijakan Pemeriksaan dan Tinjauan terhadap Lokasi Pekerjaan, melakukan penggerebekan, dan sanksi yang tegas terhadap para pelaku agen penyelundupan manusia. Untuk bentuk ketiga dari kebijakan ini, belum ada aturan khusus yang mengatur *people smuggling* di Indonesia.

Menurut penulis, terkait dengan kebijakan deportasi, kebijakan ini dapat memberikan hasil yang baik jika memiliki sanksi yang tegas bagi agen penyelundup. Yang perlu diatur terkait dengan sanksi adalah bentuk aktivitas dari agen-agen penyelundup yang mana dilakukan secara terus menerus untuk merekrut orang-orang dari negara asal ke negara tujuan *illegal immigration*.

Kesimpulan

Dari pembahasan di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pedoman atau landasan hukum yang digunakan di bidang keimigrasian khususnya terkait dengan pengungsi, keimigrasian, dan orang yang diselundupkan (*people smuggling*) berdasarkan

ketentuan hukum yang berlaku yakni Konvensi Tahun 1951 tentang Status Pengungsi. Undang-Undang nasional Indonesia juga telah menjamin adanya hak pencari suaka sebagaimana diatur dalam Pasal 28 G ayat (2) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, dan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dipertegas dengan adanya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pengesahan Protokol Menentang Penyelundupan Imigran melalui Darat, Laut dan Udara. Meskipun demikian, belum ada aturan khusus yang mengatur masalah penyelundupan orang (*people smuggling*) dan imigran gelap (*illegal migration*) yang masuk di Indonesia.

2. Faktor penyebab penyelundupan orang dan imigran gelap, dimungkinkan muncul baik dari negara asal maupun negara tujuan imigran tersebut. Faktor penyebab kejahatan transnasional jika dari negara asal para imigran misalnya terjadinya perang dan desakan ekonomi yang mendorong mereka untuk berpindah ke tempat lain. Selain itu, faktor penyebab dari negara tujuan imigran, yakni adanya jaminan hak pencari suaka yang diberikan suatu negara (contohnya Indonesia) sehingga membuat para imigran tertarik untuk menjadikan Indonesia sebagai negara tujuan mereka.
3. Konsep ideal kebijakan keimigrasian untuk mencegah penyelundupan orang dan imigran gelap yang masuk ke Indonesia dimulai dari Subtansi Hukum, yakni perlunya dibuat undang-undang atau kebijakan khusus yang mengatur masalah penyelundupan orang dan imigran gelap juga pengaturan sanksi yang tegas terkait bentuk kegiatan dari agen penyelundup untuk memangkas mata rantai kejahatan transnasional. Selain itu, kerjasama yang solid perlu terjalin antar negara maupun instansi

dalam negeri terkait alokasi dana/anggaran, sarana dan prasarana yang digunakan sebagai usaha dalam menangani masalah penyelundupan orang dan imigran gelap.

Daftar Pustaka

Buku dan Perundang-Undangan

Friedmann, Lawrence M., 2009, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media.

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

Soetandyo dalam Bambang Sunggono, 2002, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.

Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945, along with the explanation.

Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang No.9 Tahun 1999 tentang Keimigrasian.

Undang-Undang No.15 Tahun 2009 tentang Pengesahan Protokol Menentang Penyelundupan Migran melalui Darat, Laut dan Udara, Melengkapi konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi.

Jurnal

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), Hlm. 1103-1125.

- Friebel, Guido & Sergei Guriev, 2006, *Muggling Humans: A Theory of Debt-Financed Migration*. Journal of the European Economic Association, Vol.4, No.6 (Dec, 2006), pp.1085-1111.
- Martin, Philip & Mark Miller, 2000, *Smuggling and Trafficking: A Migration review*, Vol.34, No.3, Autumn, hlm.969.

Internet

<http://www.komisikepolisianindonesia.com/>

<http://www.unhcr.or.id/>

