

URGENSI KEBIJAKAN NASIONAL DALAM MENANGGULANGI IMIGRAN ILEGAL MELALUI DOMAIN MARITIM TAHUN 2011-2016

NATIONAL POLICIES URGENCY IN HANDLING ILLEGAL MIGRANTS THROUGH MARITIME DOMAIN IN 2011-2016

Ade Supriadi¹

Universitas Pertahanan
(supriadiade24@gmail.com)

Abstrak - Dikenal sebagai Negara transit, Indonesia dengan bentuk Negara kepulauan tidak lepas dari permasalahan imigran ilegal khususnya pencari suaka dan pengungsi. Tercatat terjadi peningkatan jumlah pengungsi dan pencari suaka yang ditangani di Indonesia, dimana hingga akhir tahun 2016 jumlah pengungsi dan pencari suaka yang ditangani sudah mencapai sebesar 14.191 orang, meningkat tajam dibandingkan angka pada tahun 2011 yang hanya sekitar 4.052 orang pengungsi dan pencari suaka. Hal ini menarik untuk diteliti mengingat walaupun jumlah pengungsi dan pencari suaka meningkat di Indonesia, tetapi pemerintah belum mengeluarkan kebijakan khusus untuk menekan jumlah tersebut. Berdasarkan fakta-fakta tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana urgensi kebijakan nasional itu diperlukan dalam menekan jumlah imigran ilegal yang meningkat setiap tahunnya, dan melihat bagaimana kebijakan ini dapat membantu membuat penanganan imigran ilegal khususnya pencari suaka dan pengungsi menjadi lebih efektif. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dan proses analisis permasalahan menggunakan teori kebijakan, konsep keamanan maritime, teori pipa, teori *good order at sea*, konsep domain maritim, dan teori efektivitas hukum. Hasil dari penelitian ini ialah teridentifikasinya kendala-kendala yang dihadapi dalam penanganan pencari suaka dan pengungsi, serta bahwa urgensi kebijakan sangat diperlukan dalam menekan jumlah pengungsi dan pencari suaka yang ditangani di Indonesia ataupun yang akan datang ke Indonesia.

Kata Kunci: *Imigran ilegal, penanganan pengungsi dan pencari suaka, kebijakan, keamanan maritim*

Abstract - Known as a transit country, Indonesia can not be separated from the problem of illegal immigrants, especially refugees and asylum seekers. Recorded an increasing number of refugees and asylum seekers are dealt with in Indonesia, where until the end of 2016 the number of refugees and asylum seekers were handled already reached 14 191 people, a sharp increase compared to figures in 2011 were only about 4,052 refugees and asylum seekers. It is interesting to be given even if the number of refugees and asylum seekers increased in Indonesia, but the government has not issued specific policies to suppress the amount. Based on these facts, the study aims to analyze how the urgency of national policy is needed to suppress the number of illegal immigrants is increasing every year, and see how this policy can help to make the handling of illegal immigrants, especially refugees and asylum seekers to be more effective. The method used is qualitative analysis while using the policy theory, the concept of maritime security, Pipe Concept, the theory of good order at sea, maritime domain concept, and theory of the effectiveness of the law. Results from this study is the identification of the constraints faced in the handling of asylum seekers and refugees, and that the urgency of policy is indispensable in reducing the number of refugees and asylum seekers are dealt with in Indonesia, or that will come to Indonesia.

Keywords: *Illegal Migrants, handling of refugees and asylum seekers, Policy, Maritime Security*

¹ Penulis ialah Mahasiswa Akhir yang mengambil pendidikan magister di Program Studi Keamanan Maritim, Universitas Pertahanan.

1. Pendahuluan

Posisi Geografis Indonesia yang strategis di antara dua benua dan dua dunia membuat posisi Indonesia menjadi penghubung antar kawasan Asia Tengah dan Asia Timur dengan Australia. Posisi Indonesia yang strategis dengan adanya Selat malaka dan Alur Laut Kepulauan Indonesia juga membuat Indonesia sangat vital bagi lalu lintas pelayaran dan perdagangan dunia. Di sisi lain relatif terbukanya posisi geografis Indonesia, membuat Indonesia juga terbuka terhadap ancaman keamanan yang datang dari luar, terutama ancaman keamanan lewat laut. Ancaman kamanan non-tradisional seperti perompakan bersenjata di laut, pembajakan, perdagangan narkoba hingga masalah imigran ilegal merupakan jenis ancaman keamanan yang dihadapi oleh Indonesia sebagai konsekuensi dari bentuk wilayahnya yang strategis.

Masalah Imigran Ilegal yang dihadapi oleh Indonesia dikarenakan posisi Indonesia sebagai penghubung kawasan Asia Tengah dan Timur Tengah menjadikan Indonesia tempat transit yang ideal sebelum para migran menuju Australia. Hal tersebut didukung oleh bentuk negara Indonesia yang kepulauan membuat Indonesia memiliki banyak

pintu masuk atau celah yang dapat dimanfaatkan oleh para imigran ilegal untuk transit dalam perjalanannya menuju Australia. Dapat dipahami bahwa fenomena migrasi manusia terjadi dikarenakan beberapa faktor yang mendorongnya seperti adanya perang (konflik bersenjata) di daerah asal, kurangnya persediaan pangan dan pekerjaan (ekonomi), faktor sosial seperti tekanan politik, ras, agama dan ideologi hingga masalah ketidaknyamanan kondisi iklim.²

Keberadaan imigran ilegal yang mencari suaka dan status pengungsi di Indonesia terus meningkat setiap tahunnya. Misalnya berdasarkan data UNHCR dalam kurun waktu enam tahun terdapat peningkatan jumlah imigran ilegal ataupun pencari suaka yang masuk ke Indonesia. Pada tahun 2010 menunjukkan bahwa jumlah kumulatif orang yang menjadi perhatian (person of Concern/PoC) mencapai 3.905 orang, namun angka ini meningkat di tahun 2011 menjadi 4.052 orang. Di tahun berikutnya, yaitu tahun 2012 jumlah imigran ilegal mencapai 6.995 orang, kemudian di tahun 2013 mencapai angka 8.332 orang,

² IOM, 2015, *Buku Petunjuk bagi petugas dalam Rangka Penanganan Kegiatan Penyelundupan Manusia dan Tindak pidana yang Berkaitan dengan penyelundupan Manusia*, Jakarta: IOM

sedangkan di tahun 2014 imigran ilegal di Indonesia berjumlah 10.623 orang. Hingga pada akhir tahun 2015 jumlah imigran ilegal dan orang-orang yang menjadi perhatian di Indonesia sudah mencapai angka 13.548 orang. Jumlah 13.548 orang ini terdiri dari pengungsi sebanyak 5.957 orang dan pencari suaka sebesar 7.591 orang.³ Padahal jika melihat pada tahun 2008, para imigran ilegal dan pencari suaka yang masuk ke Indonesia hanya 385 orang.⁴

Keberadaan imigran yang cukup besar ini rentan dimanfaatkan oleh sindikat kejahatan internasional yang pola kejahatannya lintas negara seperti penyelundupan manusia ataupun perdagangan orang. Kerentanan ini lah yang jika tidak ditangani dengan tepat akan menjadi ancaman keamanan (non-tradisional) bagi Indonesia. Kondisi saat ini Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang status pencari suaka dan pengungsi, sehingga tidak ada hukum nasional khusus yang mengatur tentang status dan keberadaan para pencari suaka di Indonesia

Fenomena trend peningkatan jumlah imigran ilegal yang masuk ke Indonesia terutama di rentang tahun 2011-2016 menjadi permasalahan bagi Indonesia. Hal ini dapat diminimalisir jika ada Kebijakan Nasional yang khusus membahas mengenai penanganan Imigran Ilegal di Indonesia. Adapun jika mengacu pada pendapat stakeholder terkait dalam hal ini Direktorat Jenderal Imigrasi menggambarkan bahwa Indonesia belum memiliki kebijakan nasional tersebut, sehingga perlu dibuat kebijakan nasional tersebut. Terlebih bahwa upaya penanganan pencari suaka dan pengungsi selama ini memang hanya berlandaskan peraturan dirjen imigrasi tahun 2010 Tentang Penanganan imigran ilegal dan UU.No 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian yang memang tidak secara komprehensif membahas pengungsi dan pencari suaka. Lebih lanjut tidak adanya peraturan perundang-undangan yang spesifik membahas penanganan imigran ilegal khususnya pencari suaka dan pengungsi di Indonesia membuat cara penanganannya oleh aparat tidak seragam.

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka penelitian ini dilaksanakan dengan mencoba melihat bagaimana upaya dan kendala yang dihadapi oleh

³ UNHCR, 2016, Global Trends Force Displacement 2015, Global Leader on Statistic Refugees. Geneva:UNHCR

⁴ Ningsih,V., 2014, Upaya Internasional Organization for Migration dalam menangani masalah imigran gelap di Indonesia, Ejournal ilmu Hubungan Internasional, Vol.2.

aparatus penegak hukum dalam penanganan imigran ilegal (pencari suaka dan pengungsi) selama periode 2011-2016 dan juga menganalisis pentingnya dibuat kebijakan nasional dalam penanganan imigran ilegal khususnya pencari suaka dan pengungsi yang melalui domain maritim.

2. Pembahasan

Untuk menganalisis kebijakan nasional yang diperlukan dalam menanggulangi imigran ilegal khususnya pencari suaka dan pengungsi yang melalui domain maritime, maka perlu diketahui terlebih dahulu upaya-upaya apa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam menanggulangi imigran ilegal beserta hambatan atau kendala yang menyertainya.

Dalam rangka penanganan penanganan imigran ilegal khususnya pencari suaka dan pengungsi, maka diperlukan langkah-langkah yang efektif guna menghindari akibat atau dampak negatif dari meningkatnya jumlah imigran ilegal di Indonesia. Untuk melakukan hal tersebut maka diperlukan analisis terhadap upaya penanganan oleh aparat penegak hukum terkait permasalahan imigran ilegal yang melalui domain maritim sampai saat ini. Pada penelitian

ini, telah dirumuskan bahwa upaya penanganan imigran ilegal khususnya pencari suaka dan pengungsi dilakukan secara dua macam, yaitu penanganan secara operasional dan penanganan secara diplomatik.

Upaya Penanganan Imigran Ilegal (Pencari suaka dan Pengungsi)

Penanganan Operasional ketika di lapangan terkait masalah pengungsi dan pencari suaka memang melibatkan cukup banyak instansi pemerintahan dan non pemerintahan (UNHCR & IOM) yang terlibat. Kondisi tersebut membuat sinergi antar lembaga dan institusi terkait mutlak diperlukan. Temuan penelitian di instansi-instansi terkait memang masih menunjukkan bahwa penanganan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia masih bersifat insidentil (case by case), tanpa ada panduan yang benar-benar jelas bagi aparat penegak hukum. Padahal panduan untuk menuju pola penanganan yang ideal merupakan hal yang vital guna menciptakan penegakan hukum yang efektif.

Kondisi cenderung meningkatnya jumlah imigran ilegal khususnya pencari suaka dan pengungsi yang ditangani di Indonesia pada periode 2011-2016. Dimana pada tahun 2011 jumlah pengungsi dan

pencari suaka sebanyak 4.053 orang, kemudian meningkat di tahun 2015 menjadi 13.548 orang dan hingga desember 2016 sudah mencapai 14.191 orang.⁵ Data tersebut menunjukkan adanya ketidakefektifan penanganan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Ketidakefektifan tersebut dilihat dari koordinasi instansi aparat penegak hukum, meskipun dapat disadari bahwa hal itu terjadi dikarenakan tidak panduan yang jelas dari pemerintah pusat terkait penanganan pengungsi dan pencari

Dari perspektif teori efektivitas hukum (friedman,2005) dapat dijelaskan bahwa salah satu permasalahan yang dihadapi dalam upaya penanganan secara operasional ialah terkait Substansi hukum dan Budaya hukum. Kedua hal tersebut belum bisa terlaksana dengan baik membuat penanganan pencari suaka dan pengungsi menjadi tidak efektif. Terkait substansi hukum dapat dilihat bahwa dalam periode 2011-2016 tidak ada substansi hukum dalam hal ini segala aturan dan panduan hukum yang jelas bagi aparat penegak hukum membuat penegakkan hukum itu menjadi sulit.

⁵ Paparan Ditjen Imigrasi terkait “Data Imigran ilegal (pencari suaka&pengungsi) di seluruh Indonesia periode Desember 2016” data diakses di Kantor Ditjen Imigrasi, 31 Januari 2017.

Peraturan Dirjen imigrasi tahun 2010 dan UU.No 6 tahun 2011 tentang keimigrasian tidak bisa memenuhi substansi hukum yang diperlukan oleh aparat penegak hukum dalam penanganan pencari suaka dan pengungsi.

Hal tersebut membuat aparat penegak hukum dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka menggunakan inisiatifnya masing-masing. Seperti yang ditegaskan oleh informan 2 (dalam wawancara 25 Januari 2017) yang mengemukakan bahwa: “Kalau saat ini belum terintegrasi secara informasi terutama antar masing-masing instansi, sehingga perlu ditingkatkan. Antar masing-masing instansi seolah-olah berjalan sendiri-sendiri. Tapi belakangan ini kita sudah coba latihan bersama terkait imigran ilegal, misalnya di Batam akhir tahun 2016, tapi itu juga baru dari polair, imigrasi, bakamla dan TNI AL.”⁶ Dapat dilihat peranan penting substansi hukum dalam hal ini, dikarenakan jika aturan dan panduan jelas sudah ada terkait penanganan pencari suaka dan pengungsi, maka penegakkan hukumnya pun akan lebih jelas dan efektif.

⁶ Berdasarkan kutipan wawancara dengan informan 2, di kantor Polisi Perairan, pada 25 Januari 2017. Pkl 11.30 WIB

Kedua, terkait budaya hukum dalam penanganan pencari suaka dan pengungsi. Budaya hukum menyangkut sikap, keyakinan, harapan dan opini mengenai hukum yang berasal tidak hanya dari para pejabat negara, melainkan juga budaya dari masyarakat itu sendiri. Namun keyakinan hukum dan kesadaran hukum masyarakat masih lemah terkait permasalahan imigran ilegal pencari suaka dan pengungsi. Seperti yang diungkapkan oleh informan 2 bahwa : “adanya pandangan masyarakat bahwa kadang imigran ini sebagai mata pencaharian mereka. Jadi terkadang masyarakat melindungi imigran ini, seperti di bogor atau daerah Timur Indonesia misalnya.”⁷ Sikap dan budaya masyarakat yang sering mencari keuntungan dengan adanya imigran ilegal, khususnya pencari suaka dan pengungsi ini lah yang sering menghambat efektivitas penegakkan hukum itu sendiri. Seperti yang ditegaskan juga oleh informan 1 (Dalam wawancara 31 Januari 2017) bahwa: “...Sedangkan bagi WNI yang mendukung biasanya para abk-abk itu, misalnya membantu menyeberangi

imigran ilegal dengan imbalan 50 juta. Bawa sampai kupang atau perairan Australia.”⁸ Teori efektivitas hukum oleh Friedman (2005) dalam melihat persoalan imigran ilegal khususnya pencari suaka dan pengungsi di Indonesia setidaknya memberikan gambaran, bahwa penanganan dan penegakkan hukum terkait pencari suaka dan pengungsi akan jauh lebih efektif jika ada kolaborasi yang baik antara Pembuat kebijakan, Aparat Penegak hukum dan Masyarakat itu sendiri.

Permasalahan imigran ilegal khususnya pencari suaka dan pengungsi memang permasalahan yang melibatkan tidak hanya satu Negara saja, tetapi juga melibatkan Negara-negara lainnya.. Upaya penanganan di level diplomatik yang dilakukan pemerintah Indonesia yang dijalankan oleh Kementerian luar negeri pun menyadari hal tersebut. Bahwa penanganan pencari suaka tidak bisa diselesaikan hanya oleh Negara transit saja, tetapi juga harus melibatkan Negara asal dan Negara tujuan para pencari suaka dan pengungsi tersebut. Dalam Teori Pipa (pipe concept) melihat pergerakan arus perpindahan manusia

⁷ Berdasarkan kutipan wawancara dengan informan 2, di kantor Polisi Perairan Pusat, pada 25 Januari 2017. Pkl 11.30 WIB

⁸ Berdasarkan kutipan wawancara dengan informan 1, di kantor Ditjen Imigrasi pada 31 Januari 2017. Pkl 14.30 WIB.

yang berbentuk alur perjalanan migran dari negara asal (origin country) melalui negara transit (transit country), menuju negara tujuan (destination country).⁹ Dari perspektif teori pipa tersebut dapat peneliti pahami bahwa upaya penanganan dan penyelesaian masalah pencari suaka dan pengungsi melalui cara diplomatik di level bilateral, regional dan global merupakan hal yang tepat. Upaya membangun hubungan dengan Negara asal yang pada umumnya merupakan Negara miskin, rawan konflik horizontal, konflik ideologi, dan konflik-konflik lainnya dengan memberikan solusi seperti yang Indonesia lakukan saat ini pada kasus pengungsi Rohingya. Karena permasalahan yang terus ada di Negara asal, seperti Myanmar tentunya akan terus berdampak bagi Negara transit seperti Indonesia. Seperti pada gambar 4.3.1 ini dimana menurut data hingga Desember 2016 ditjen imigrasi, pengungsi Myanmar dan Afghanistan merupakan 2 pengungsi terbanyak di luar Rudenim (*Community house*).

Selain upaya penanganan secara diplomatik bilateral, seperti yang dilakukan Menteri Luar negeri dengan mengunjungi daerah konflik Rakhine,

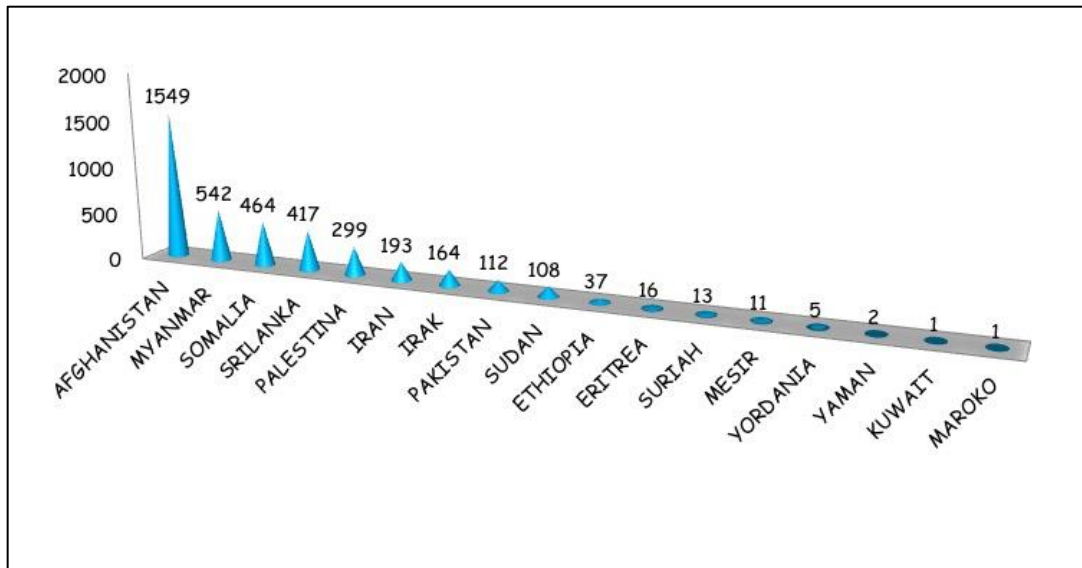
Myanmar. Temuan penelitian juga menyoroti langkah besar Indonesia dengan memimpin skema kerjasama *Regional Plus* melalui *Bali Proccess* bersama dengan Australia dan juga keputusan menjadi Negara pihak di konvensi UNTOC (*United Nations on Against Transnational of Crime*). Dimana langkah tersebut jika dilihat menggunakan perspektif teori Pipa, berusaha untuk langsung menyelesaikan masalah Negara-negara yang terlibat masalah imigran pencari suaka dan pengungsi ini dalam satu wadah.

Kendala dalam Penanganan Imigran Ilegal (Pencari suaka & Pengungsi)

Dari dua upaya penanganan pencari suaka dan pengungsi baik itu upaya operasional ataupun upaya diplomatik, ditemukan ada hambatan dan kendala dalam upaya penanganan tersebut.

Kendala mendasar pertama yang dihadapi oleh aparat penegak hukum dalam penanganan pencari suaka dan pengungsi ialah terkait prasarana dan Anggaran operasional. Dengan luasnya laut Indonesia yang perlu dicover oleh armada-armada kapal patroli aparat penegak hukum tentunya akan mengeluarkan biaya yang cukup besar.

⁹ Santoso, I, 2012, *Perspektif Imigrasi dalam Migrasi manusia*, Bandung:Pustaka Reka Cipta.



Gambar 1. Imigran di luar Rudenim (community house) Per kebangsaan (Ditjen imigrasi, 2017)

Itupun hanya untuk biaya bahan bakar kapalnya saja, belum untuk keperluan lain. Karenanya dalam penanganan imigran illegal pencari suaka dan pengungsi, aparat penegak hukum di Indonesia lebih melakukan patrol rutin biasa tanpa ada patroli khusus untuk isu imigran illegal melalui laut.¹⁰ Hal tersebut dapat dipahami mengingat keterbatasan anggaran yang ada bagi setiap instansi aparat penegak hukum. Terlebih ada kecenderungan trend di Indonesia bahwa kapal-kapal imigran illegal yang ditemukan sering dalam keadaan mengalami kecelakaan laut atau distress. Adapun jika kapal-kapal imigran yang melalui perairan Indonesia kebetulan bertemu dengan kapal patrol petugas,

¹⁰ Berdasarkan kutipan wawancara dengan informan 2, di kantor Polisi Perairan Pusat, pada 25 Januari 2017. Pkl 11.30 WIB

maka biasanya akan dilakukan tindakan shadowing oleh petugas agar kapal-kapal imigran terus melanjutkan perjalanannya ke Negara tujuan. Permasalahan anggaran ini ditegaskan oleh informan 2 yang menyebutkan bahwa : “Terutama di laut kan anggaranya sangat sangat besar, Tidak ada anggaran khusus untuk penanganan imigran illegal. Jadi terkadang menggunakan anggaran lain.”¹¹

Permasalahan anggaran tidak cuma dialami oleh alami oleh aparat penegak hukum yang memiliki kapal patroli dalam penanganan imigran illegal pencari suaka dan pengungsi. Tetapi juga dialami oleh Ditjen Imigrasi yang melakukan penanganan keimigrasian bagi para pencari suaka dan pengungsi. Dalam

¹¹ Ibid, Polair

melaksanakan tugasnya Ditjen Imigrasi bersama tim kelompok kerjanya biasa terbatas masalah anggaran, karena di ditjen imigrasi yang ada hanyalah alokasi untuk penanganan imigran ilegal, bukan untuk pencari suaka dan pengungsi. Seperti yang ditegaskan oleh informan 1 dalam kalimatnya berikut: “Kan sudah dibentuk tim pora. Cuma tim pora mau kerja terbentur biaya. karena anggaran imigrasi hanya diperuntukkan untuk orang-orang imigrasi bukan untuk orang luar nah kalo bisa untuk orang luar kita ajak itu tim pora. jadi tuntutananya banyak tapi anggarannya tidak didukung, susah jadinya. Selama ini anggaran hanya untuk imigran ilegal, tidak ada untuk pencari suaka dan pengungsi.”¹²

Kendala anggaran seperti yang dijelaskan di atas memang tentunya akan menghambat kinerja penegakkan hukum itu sendiri, terlebih dalam penanganan pencari suaka dan pengungsi, selain kendala anggaran, terdapat kendala lainnya seperti kendala prasarana. Seperti yang diketahui Ditjen Imigrasi memiliki sebanyak 13 Rudenim di seluruh Indonesia. Jumlah tersebut sangat minim jika dibandingkan dengan jumlah imigran

illegal khususnya pencari suaka dan pengungsi yang di tangani oleh Indonesia saat ini. Baik kendala anggaran dan prasarana tidak diatasi maka akan berdampak pada keefektivan kinerja penegakkan hukum itu sendiri. Jika melihat teori Efektivitas Hukum Friedman (2005), teori tersebut menyebutkan elemen penting lain selain substansi hukum dan budaya hukum, yaitu struktur/pranata hukum. Struktur hukum atau Pranata hukum, dalam hal ini disebut sebagai sistem struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur ini meliputi sarana dan prasarana seperti jumlah kapal, personil, infrastruktur.¹³

Terkait kendala anggaran dan prasarana dapat dipahami bahwa penanganan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia kurang dari aspek struktur/pranata hukumnya. Karena aspek-aspek yang menunjang hukum itu tidak dapat menunjang sebagaimana yang diharapkan. Kinerja penegakkan hukum di laut terkait penanganan pencari suaka dan pengungsi menjadi tidak optimal dikarenakan anggaran untuk beroperasi terbatas. Terkait

¹² Berdasarkan kutipan wawancara dengan informan 1, di kantor Ditjen Imigrasi pada 31 Januari 2017. Pkl 14.30 WIB.

¹³ Friedman, L. 2005, Coming of age: law and society enters an exclusive club, Annual Review, Vol.1.

penampungan juga sama. Kinerja ditjen imigrasi menjadi terhambat dan tidak optimal ketika mereka tidak bisa menangkap imigran ilegal yang status pengungsinya ditolak UNHCR dikarenakan tempat untuk menampungnya tidak mencukupi.

Kendala kedua yang dihadapi dalam penanganan pencari suaka dan pengungsi ialah kendala eksternal. Sebagai sebuah Negara yang masuk dalam sistem politik internasional tentunya Indonesia tidak bisa lepas dari pengaruh yang muncul akibat kebijakan Negara-negara tetangganya. Terlebih terkait kasus imigran ilegal khususnya pencari suaka dan pengungsi yang permasalahannya merupakan permasalahan lintas Negara. Dalam temuan penelitian terkait kendala eksternal, telah sedikit dibahas bahwa Indonesia terkena dampak dari kebijakan dalam negeri Malaysia dan Australia. Kebijakan Negara Malaysia yang memberikan bebas visa bagi sekitar 150 negara, khususnya Negara-negara muslim, yang merupakan Negara-negara asal bagi para imigran pencari suaka dan pengungsi, tentunya akan membuat khawatir Indonesia sebagai Negara transit.

Selain dari Malaysia tantangan juga berasal dari kebijakan dalam negeri

Australia terkait penanganan imigran ilegal. Dimana dengan slogan “Protecting our borders” Australia semenjak tahun 2013 melakukan pendorongan terhadap kapal-kapal imigran yang menuju perairannya atau pulau Christmas kembali ke Negara dimana kapal tersebut terakhir berangkat. Dalam banyak kasus kapal-kapal imigran tersebut didorong ke perairan Indonesia. Kondisi Indonesia dengan terus menggalakan dan mempromosikan prinsip *Sharing Responsibility* dalam penanganan imigran ilegal (pencari suaka dan pengungsi) menjadi tantangan tersendiri, terlebih di tengah anomali yang ditunjukkan oleh Australia dengan kebijakan kerasnya terkait imigran ilegal. Karena dalam teori Pipa pun sudah menjelaskan pentingnya penanganan imigran secara bersama-sama oleh Negara-negara yang terlibat dan terkena imbas dari adanya arus migrasi pencari suaka dan pengungsi.

Urgensi kebijakan Nasional

Dalam temuan penelitian yang sebelumnya dibahas, dapat dilihat bahwa salah satu kendala yang dihadapi oleh aparat penegak hukum dan instansi terkait lainnya dalam penanganan pencari suaka dan pengungsi ialah karena tidak ada kebijakan khusus mengenai

penanganan imigran ilegal di Indonesia (pengungsi & pencari suaka). Hal tersebut dapat dipahami juga dikarenakan posisi Indonesia saat ini belum menjadi Negara pihak di konvensi pengungsi tahun 1951. Meskipun begitu Indonesia selama ini telah mengedepankan pendekatan kemanusiaan terkait penanganan pengungsi dan pencari suaka. Hal tersebut dibuktikan dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden No,125 Tahun 2016 tentang Pengungsi luar negeri. Dimana pada perpres tersebut mulai diberikan kejelasan koordinasi dalam penanganan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Namun jika dilihat dari Segi Kebijakan, maka keluarnya peraturan presiden ini tidak bisa menjawab bagaimana Indonesia dapat menekan jumlah pengungsi dan pencari suaka yang terus meningkat di Indonesia, khususnya pada periode tahun 2011-2016. Karena yang dijelaskan dalam peraturan presiden No.125 tersebut hanya penjelasan teknis bagaimana koordinasi penanganan tersebut dapat dilakukan. Dalam hal ini lah kebijakan (policy) dapat digunakan sebagai panduan yang jelas dan ideal dalam menekan jumlah imigran ilegal khususnya pengungsi dan pencari suaka di Indonesia.

Jika menggunakan perspektif teori kebijakan menurut P.H Liotta dan Richmond Lloyd maka Kebijakan merupakan hal yang menjawab “apa” (What) maunya pemerintah, hal ini berkaitan dengan obyektif nasional (national objective) yang merupakan turunan dari Kepentingan nasional (national policy) suatu Negara.¹⁴ Bahwa strategi, daya dan upaya menurut Liotta dan Lloyd dipengaruhi oleh apa tujuan atau hal yang ingin dilakukan pemerintah atau negara itu sendiri. Adapun obyektif nasional yang berbentuk kebijakan nasional ini biasa terkait dengan tujuan khusus (specific goals) untuk memajukan, mendukung ataupun mempertahankan kepentingan nasional suatu Negara. Liotta menggunakan algoritma pertanyaan mendasar untuk bagaimana kebijakan itu dapat dirumuskan; pertama, apa yang ingin kita lakukan? (what do we want to do?) (policy); kedua, bagaimana rencana kita untuk melakukannya? (How do we plan to do it?) (strategy); ketiga, Apa yang kita hadapi? ; keempat apa yang bisa digunakan untuk mencapainya?¹⁵

Jika menggunakan teori P.H Liotta dalam menganalisa maka peneliti melihat

¹⁴ Liotta,&Lloyd, 2007, From here to there: the strategy and force planning network, naval war college review.

¹⁵ *Ibid*,Liotta

yang dikeluarkan pemerintah dalam berupa Peraturan Presiden bukanlah suatu kebijakan melainkan hanya peraturan pendorong agar kebijakan tersebut dapat terlaksana dan tercapai. Pertama terkait aspek *apa yang ingin kita lakukan/capai* dalam peraturan tersebut tidak spesifik dijelaskan. Karena seharusnya jika melihat *trend* peningkatan jumlah pengungsi dan pencari suaka maka obyektif nasional (national objective) atau kebijakannya ialah menurunkan jumlah pengungsi dan pencari suaka di Indonesia ataupun yang akan datang ke Indonesia. Karena jumlah pengungsi dan pencari suaka yang tidak terkendali tentunya akan membahayakan keamanan dan kesejahteraan Negara dan rakyat Indonesia. Kedua terkait aspek bagaimana rencana kita melakukannya ? maka seharusnya ada strategi yang diturunkan dari obyektif nasional tersebut. Misalnya kebijakan nasional pemerintah untuk menurunkan jumlah pengungsi dan pencari suaka maka seharusnya ada strategi yang menyertainya. Misalnya apa yang ditemukan dalam penelitian ini ialah bahwa aparat penegak hukum telah memiliki inisiatif sendiri untuk hanya shadowing atau mendorong kapal-kapal imigran agar tidak mendarat ke pantai-

pantai Indonesia. Hal tersebut merupakan bentuk strategi dalam mengurangi pengungsi dan pencari suaka di Indonesia. Tetapi tindakan inisiatif sendiri dari aparat penegak hukum, belum resmi karena belum menjadi kebijakan atau tujuan pemerintah pusat itu sendiri.

Ketiga terkait aspek apa yang kita hadapi? Tentunya terkait permasalahan imigran ilegal pencari suaka dan pengungsi maka tidak akan lepas juga nuansa penyelundupan manusia dan perdagangan manusia yang erat kaitannya dengan pengungsi dan pencari suaka. Dimana jika melihat teori keamanan Maritim dari Christian Buerger dapat dilihat bahwa baik itu penyelundupan manusia ataupun perdagangan manusia (human trafficking) masuk kedalam jenis ancaman keamanan maritim bagi suatu Negara.¹⁶ Oleh karenanya sebagai jenis ancaman non-tradisional dalam hal ini transnasional maka perlu perhatian lebih pemerintah terhadap hal tersebut.

Adapun aspek keempat terakhir jika dilihat dari teori kebijakan P.H Liotta, maka penting untuk melihat aspek apa yang bisa digunakan untuk mencapainya (tujuan nasional)?. Temuan penelitian

¹⁶ Buerger, Christian, 2015, What is maritime security? Marine Policy, Vol.53

menunjukkan bahwa ada hal-hal yang bisa digunakan untuk terus menyelesaikan permasalahan pengungsi dan pencari suaka. Yakni melalui mekanisme regional plus seperti Bali Process. Sebagai forum multilateral tentunya Indonesia dapat memperjuangkan kepentingan nasionalnya melalui jalur diplomatik. Dengan memperjuangkan prinsip sharing responsibility maka Indonesia akan menekan Negara-negara yang justru membiarkan dan membebani Indonesia saja dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka. Kebijakan spesifik yang jelas, dengan obyektif yang jelas pula merupakan hal vital guna menekan jumlah imigran ilegal di Indonesia. Lebih dari itu dengan obyektif nasional yang jelas maka faktor-faktor pendukung keberhasilan suatu kebijakanpun dapat diukur. Seperti berapa sumber daya (resources) yang dapat digunakan, seberapa besar biaya untuk mencapai obyektif tersebut, dan seberapa efektifnya strategi yang digunakan untuk mencapai obyektif atau kebijakan tersebut.¹⁷ Ketika dievaluasi dan terdapat kendala dalam strategi, disitu lah peran regulasi (peraturan) untuk mendorong

dan melancarkan strategi dalam mewujudkan obyektif nasional tersebut.

3. Kesimpulan

Upaya penanganan imigran ilegal khususnya pencari yang melalui domain maritim saat ini dilakukan dengan dua cara. Pertama ialah dengan cara operasional. Cara ini terkait ketika aparat penegak hukum di laut menemukan para pengungsi dan pencari suaka yang kemudian diserahkan ke imigrasian untuk diurus bersama rudenim dan UNHCR. Penanganan kedua terkait masalah pengungsi dan pencari suaka di Indonesia ialah dengan cara diplomatik. Dimana Indonesia aktif menjalin relasi dengan Negara asal, Negara transit dan Negara tujuan dalam penyelesaian masalah imigran ilegal tersebut. Baik itu di diplomasi di level bilateral, level regional dengan aktif memimpin Bali Process ataupun di level global dengan aktif menjadi Negara pihak di konvensi UNTOC (United Nations on against transnational of crime).

Adapun ada beberapa kendala dan hambatan yang ditemukan dalam penanganan imigran ilegal pencari suaka dan pengungsi. Pertama ialah terkait prasarana. Dimana prasarana yang menunjang dalam penanganan pengungsi

¹⁷ Said, Budiman, 2016, Struktur Kekuatan Militer: Skenario dan beberapa problema didalam. Quarterdeck, vol.10

dan pencari suaka masih kurang dan tidak optimal. Seperti masih sedikitnya jumlah Rudenim dibandingkan jumlah pencari suaka dan pengungsi yang diurus dan ditampung. Kedua terkait anggaran operasional. Aparat penegak hukum di laut saat ini masih kesulitan untuk melaksanakan patroli khusus terkait imigran ilegal dikarenakan keterbatasan bahan bakar untuk operasi. Hal yang sama juga terjadi di dirjen imigrasi dimana, kelompok kerja yang dibangun menjadi tidak efektif karena terbatas oleh anggaran. Ketiga ialah terkait ketidakadaan kebijakan khusus mengenai pencari suaka dan pengungsi. Hal ini membuat koordinasi aparat penegak hukum dalam penanganan pencari suaka dan pengungsi masih lemah, dan menciptakan kebingungan dalam mengurusnya. Ketiadaan kebijakan juga membuat tidak adanya strategi khusus dalam menangani jumlah pengungsi dan pencari suaka yang meningkat khususnya pada periode tahun 2011-2016. Kendala keempat ialah terkait kendala eksternal. Dimana kendala ini berasal dari kebijakan-kebijakan tetangga yang berdampak negative bagi Indonesia terkait permasalahan pengungsi dan pencari suaka. Kebijakan dorong perahu (turnboat policy) Australia, atau kebijakan Open door policy nya Malaysia

mendorong meningkatnya jumlah pengungsi dan pencari suaka yang ditangani oleh Indonesia. Ditambah lagi prinsip Sharing responsibility yang dibangun dalam Bali Proccess untuk menyelesaikan permasalahan pengungsi dan pencari suaka diantara Negara asal, Negara transit dan Negara tujuan tidak berjalan secara efektif, karena kurang berkomitmennya Negara anggota untuk mengimplementasikan prinsip tersebut.

Urgensi kebijakan nasional sebagai sebuah tujuan nasional (national objectives) diperlukan dalam penanganan pencari suaka dan pengungsi yang meningkat dalam periode lima tahun ke belakang. Karenanya peraturan perundang-undang saja tidak akan cukup untuk menekan jumlah pengungsi dan pencari suaka tersebut. Karena tidak ada tujuan spesifik yang ingin dicapai dalam peraturan tersebut. Evaluasi pun akan menjadi sulit, karena dalam peraturan tidak ada ukuran keberhasilan peraturan tersebut dijalankan, hal ini berbeda dengan kebijakan yang memiliki target-target atau tujuan yang hendak dicapai, sehingga dapat diukur tingkat keberhasilan kebijakan tersebut.

Daftar Pustaka

- Anderson, J. 2003., *Public Policymaking: an introduction.*, Miffin Company.
- Berth Tussing, 2015, *Introduction to homeland defense and defense support of civil authorities*, Pennsylvania: CRC Press.
- Buerger, Christian, 2015, *What is maritime security?* Marine Policy, Vol.53
- Friedman, L. 2005, *Coming of age: law and society enters an exclusive club*, Annual Review, Vol.1.
- Graeme, Hugo., 2014, *Indonesia as Transit Country in Irregular Migration to Australia*. Irregular Migration Research Programme Occasional Paper Series, vol.08.
- IOM, 2015, *Buku Petunjuk bagi petugas dalam Rangka Penanganan Kegiatan Penyelundupan Manusia dan Tindak pidana yang Berkaitan dengan penyelundupan Manusia*, Jakarta: IOM
- Islamy, I., 1993, *Kebijakan public*, Jakarta: Karunika Jakarta
- Keban, Yermias, 2004, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, teori dan isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Kothari, C, 2004, *Research Methodology: Methods and techniques*, New delhi: new age international.
- Larsen, J., 2010, *Migrant & people trafficking in south east asia*, Trends and issues in Crime and criminal justice Journal, vol.401.
- Liotta, & Lloyd, 2007, *From here to there: the strategy and force planning network*, naval war college review.
- Mines, R, 1982, *Migration to the United States and Mexican Rural Development: a case study*. American journal of agricultural economics, vol 64.
- Missbach, A., 2016, *Transit Migrants in Indonesia between the Devil and the Deep Blue Sea*. Pacific Geographies, vol.39.
- Muradi, 2015, *The Police, The Immigration office and illegal immigrants: Indonesian's cases*. Journal of politics and law, vol.08.
- Ningsih, V., 2014, *Upaya Internasional Organization for Migration dalam menangani masalah imigran gelap di Indonesia*, Ejournal ilmu Hubungan Internasional, Vol.2.
- Nugroho, Riant, 2012, *Public Policy for the Developing Countries*, Yogyakarta: Pustaka pelajar
- Purbasari, Endah., 2015, *Kerjasama Keamanan Maritim Indonesia-Australia Dalam Rangka Pencegahan dan Penanganan Imigran Ilegal*. Bogor: Universitas Pertahanan.
- Rizkan Zulyadi, S.H. 2015, *Handling people smuggling in Indonesian territory*, IOSR Journal of Humanities and Social Science, vol.20.
- Sahya, Anggara., 2014, *Kebijakan public*, Bandung: CV pustaka setia
- Said, Budiman, 2016, *Struktur Kekuatan Militer: Skenario dan beberapa problema didalam*. Quarterdeck, vol.10
- Santoso, I, 2012, *Perspektif Imigrasi dalam Migrasi manusia*, Bandung: Pustaka Reka Cipta.
- Sharon, pickering, 2016, *Information consumption and decision making of irregular migrants in Indonesia*. Occasional paper series, Vol.19.
- Sitepu, Antonius, 2011, *Studi Hubungan Internasional*, Studi Hubungan

Internasional, Yogyakarta:Graha Ilmu

Sofyan,B., 2014, *Menyikapi arus imigran gelap menuju Australia guna mengamankan kepentingan nasional indonesia dalam rangka ketahanan Nasional*, Jurnal kajian Lemhannas RI, Vol.17

Sugiyono, 2011, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Bandung:Alfabeta.

Till,Geofrey, 2009, *sea Power*, New York:Routledge.

UNHCR,2016, *Global Trends Force Displacement 2015*, Global Leader on Statistic Refugees. Geneva:UNHCR

Wahyuni,S., 2012, *Qualitative Research Method: theory and practice*, Jakarta:Salemba empat.

Wasisto, G.,2015, *Kewenangan BAKAMLA dalam penegakan hukum tindak pidana tertentu di laut berdasarkan UU no.32 tahun 2014 tentang kelautan*, Malang: Universitas Brawijaya