

Pada tabel statistik diatas, jumlah pengungsi yang masih berada di Indonesia berdasarkan tanggal 28 Februari 2010 sebanyak 853 orang dari 623 kasus. Sebanyak 589 orang dari 455 kasus masih menunggu untuk diproses dan 13 orang dari 3 kasus juga masih dalam proses UNHCR lainnya. Negara-negara ketiga yang bersedia menampung para pengungsi tersebut yaitu Australia, Kanada (*Canada*), Denmark, Finland, Jerman (*Germany*), Netherland, Selandia Baru (*New Zealand*), Norway, Sweden, Perancis (*France*) dan Amerika Serikat (USA). Sebanyak 245 orang dari 161 kasus masih menunggu keputusan dari UNHCR untuk ditempatkan ke negara ketiga, diantaranya yaitu 183 orang dari 105 kasus ke Australia, 14 orang dari 11 kasus ke Kanada, 13 orang dari 13 kasus ke Selandia Baru, 3 orang dari 3 kasus ke Norway, kemudian 32 orang dari 29 kasus ke Amerika Serikat. Hanya 6 orang dari 4 kasus yang diterima untuk ditempatkan ke Amerika Serikat namun masih menunggu untuk diberangkatkan. Pada bulan Februari 2010, tercatat 5 orang dari 4 kasus yang diberangkatkan ke Australia dan pada tahun 2010 sudah 22 orang dari 13 kasus yang berangkat ke negara ketiga, yaitu 21 orang dari 12 kasus ke Australia dan 1 orang dari 1 kasus ke Amerika Serikat. Di tahun 2005, terdapat 73 orang dari 33 kasus yang diberangkatkan ke negara ketiga, yaitu 33 orang dari 10 kasus ke Australia, 32 orang dari 19 kasus ke Kanada, 7 orang dari 3 kasus ke Netherland, dan 1 orang dari 1 kasus ke Selandia Baru. Kemudian di tahun 2006, sebanyak 48 orang dari 23 kasus telah diberangkatkan ke negara ketiga, yaitu 30 orang dari 12 kasus ke Australia, 9 orang dari 3 kasus ke Kanada, 1 orang dari 1 kasus ke Selandia Baru, dan 8 orang dari 7 kasus ke Amerika Serikat. Selanjutnya di tahun 2007, terdapat 92 orang dari 57 kasus yang telah diberangkatkan ke negara ketiga, yaitu 86 orang dari 51

kasus ke Australia, dan 6 orang dari 6 kasus ke Kanada. Kemudian di tahun 2008, 82 orang dari 39 kasus telah diberangkatkan ke negara ketiga, diantaranya 35 orang dari 51 kasus ke Australia, 23 orang dari 11 kasus ke Kanada, 1 orang dari 1 kasus ke Denmark, 22 orang dari 9 kasus ke Selandia Baru, dan 1 orang dari 1 kasus ke Amerika Serikat. Selanjutnya pada tahun 2009, sebanyak 108 orang dari 78 kasus telah diberangkatkan ke negara ketiga, diantaranya yaitu 77 orang dari 58 kasus ke Australia, 8 orang dari 5 kasus ke Kanada, 7 orang dari 4 kasus ke Selandia Baru, 10 orang dari 5 kasus ke Sweden, 4 orang dari 4 kasus ke Perancis dan 2 orang dari 2 kasus ke Amerika Serikat.

3. Gambaran Umum *International Organization for Migration (IOM)*

3.1. Sejarah *International Organization for Migration (IOM)*

International Organization for Migration (IOM) atau yang pertama kali dikenal dengan *Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe (PICMME)* dibentuk pada tahun 1951 atas prakarsa Belgia dan Amerika Serikat dalam konferensi yang diselenggarakan di Brussel, Belgia. Dalam konferensi ini PICMME diberikan mandat untuk membantu pemerintah Eropa dalam mengatur arus migrasi 11 juta korban Perang Dunia ke II di Eropa Barat¹² ke negara yang bersedia menampung mereka. Setahun kemudian PICMME berubah nama menjadi *Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM)* dan selama 28 tahun ICEM telah berhasil mengatur arus migrasi yang diantaranya yaitu pengungsi Hungaria yang melarikan diri ke Austria dan Yugoslavia di tahun 1956-1957, pengungsi Cekoslowakia dari Austria di tahun 1968, pengungsi Yahudi dari Uni Soviet dan pengungsi Bangladesh dan

¹² <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/history/lang/en>

Nepal di tahun 1971, dan pengungsi Indo-Cina dan orang terlantar di tahun 1975¹³.

Pada tahun 1980, ICEM berubah nama menjadi *Intergovernmental Committee for Migration* (ICM) sebagai peningkatan pengakuan peran globalnya dalam membantu arus migrasi di dunia. Hal tersebut dibuktikan dalam *migration of development programme* (program perkembangan migrasi) yang diperluas ke negara-negara Afrika dan Asia. ICM kemudian berubah nama menjadi *International Organization for Migration* (IOM) di tahun 1989 berdasarkan amandemen dan ratifikasi Konstitusi 1953. Perubahan nama dari PICMEE, ICEM, ICM dan kemudian IOM mencerminkan bahwa organisasi tersebut telah bertransisi dari sebuah agen logistik menjadi agen migrasi.

Di tahun 1990-an, IOM telah banyak membantu negara-negara yang membutuhkan pengaturan migrasi internasional. Dimulai dari tahun 1990, IOM membantu migran yang terdampar di Timur Tengah setelah invansi Kuwait oleh Irak. Tercatat dari September 1990 sampai Januari 1991, IOM membantu 165.000 orang kembali ke Mesir dan berbagai negara di Asia¹⁴. Selanjutnya di tahun 1991, IOM membantu pemulangan sekitar 800.000 pengungsi Kurdi Irak dan pada tahun ini sebanyak 6.000.000 migran secara langsung dibantu oleh IOM. Kemudian di tahun 1992, IOM menyediakan dukungan logistik dan bantuan medis untuk populasi pengungsi di Yugoslavia dan memulai *Yugoslav Emergency Programme* (YEP) untuk evakuasi dan reunifikasi keluarga pengungsi. Selama 8 tahun, program YEP membantu lebih dari 130.000 orang di negara tersebut.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ <http://iom.int/jahia/Jahia/about-iom/history/1990s>

Setelah penandatanganan kesepakatan damai Mozambik, IOM mengatur kembalinya 500.000 orang terlantar ke negara asal di tahun 1993. Di tahun tersebut tercatat sekitar 7.000.000 migran secara langsung dibantu oleh IOM. Selanjutnya di tahun 1994, IOM membantu pemulangan 1,2 juta penduduk Rwanda dari negara tetangga dan merelokasikan sekitar 250.000 pengungsi di Zaire¹⁵.

Menyusul pecahnya perang di Chechnya di tahun 1995, IOM mengungsikan hampir 50.000 orang untuk menjamin keselamatan mereka di Ingushetia dan Daghestan. Kemudian tahun 1996, IOM mengungsikan penduduk Kurdi dari Irak utara. Hanya dalam waktu tiga bulan sebanyak 6.000 orang telah berhasil dipindahkan ke Amerika Serikat. Di tahun ini juga sebanyak 190.000 pengungsi Bosnia telah berhasil dipulangkan ke negara asalnya¹⁶. Berlanjut di tahun 1998, IOM memberikan bantuan perlindungan bagi penduduk Honduras yang kehilangan tempat tinggal oleh Badai Mitch. Setahun setelahnya, IOM menyelenggarakan *Humanitarian Evacuation Programme* (Program Evakuasi Kemanusiaan) melalui jalur udara kepada 80.000 pengungsi Kosovo dari Republik Macedonia ke 30 negara yang bersedia menampung mereka.

Berawal dari IOM sebagai agen logistik, kini IOM telah memperluas jangkauannya menjadi pemimpin dalam agen internasional yang bekerja dengan pemerintah serta penduduk sipil untuk meningkatkan pemahaman mengenai isu-isu migrasi, mendorong pembangunan sosial ekonomi dan menjunjung martabat serta kesejahteraan migran. IOM berfilosofi bahwa dengan perikemanusiaan dan

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

migrasi yang teratur dapat menguntungkan migran maupun masyarakat yang kemudian dapat diterima secara baik oleh dunia Internasional. Aktivitas IOM yang sangat padat serta berkembang dengan cepat menjadikan IOM yang awalnya hanya berupa organisasi kecil kini telah menjadi agen yang mempunyai anggaran tahunan sebesar 1 miliar dollar dan mempunyai 5400 staff yang bekerja di lebih dari 100 negara di seluruh dunia¹⁷.

Di Indonesia IOM memulai operasinya dengan memproses migran Vietnam di Tanjung Pinang, Riau pada 1979. Serangkaian usaha berlanjut dengan penyediaan perawatan, pemeliharaan dan bantuan pemulangan sukarela bagi para pengungsi Timor Timur. Hubungan IOM dengan pemerintah Indonesia dimulai pada 1999 ketika Indonesia resmi menjadi pengamat dalam dewan IOM. Sebuah Perjanjian Kerjasama yang ditandatangani pada 2000 mengakui Hubungan yang sangat bermanfaat antara Pemerintah dan IOM dalam meningkatkan penanganan migrasi¹⁸.

Program – program IOM Indonesia telah berkembang dari sisi geografis maupun target penduduk, khususnya sejak tsunami menghantam propinsi Aceh di ujung utara pulau Sumatera pada Desember 2004. Kantor – kantor cabang kini berdiri di penjuru nusantara dengan lebih dari 600 staff bekerja dalam beragam kegiatan.

3.2. Tugas dan Fungsi *International Organization for Migration (IOM)*

Di dalam Konstitusi IOM pada artikel 1 tentang tujuan dan fungsi IOM, Tugas dan Fungsi organisasi ini adalah sebagai berikut :

¹⁷ <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/history/lang/en> *Loc. Cit.*

¹⁸ <http://www.iom.or.id/index.jsp?lang=ind>

- a. Menyusun perpindahan migran secara teratur bagi siapapun yang memiliki fasilitas yang tidak memadai atau bagi siapapun yang tidak mampu untuk pindah tanpa bantuan khusus ke negara-negara yang menawarkan kesempatan untuk bermigrasi secara tertib.
- b. Memberikan perhatian dengan melakukan perpindahan secara teratur bagi para pengungsi, orang-orang yang terlantar, dan individual lainnya yang memerlukan layanan migrasi internasional yang pengaturannya mungkin telah dibuat antara IOM dan negara yang bersangkutan, termasuk negara tersebut mengusahakan untuk menerima mereka.
- c. Menyediakan layanan migrasi atas permintaan dan dalam persetujuan dengan negara yang bersangkutan seperti halnya rekrutmen, pemilihan, memproses, pelatihan bahasa, aktivitas orientasi, pemeriksaan kesehatan, penempatan, aktivitas memfasilitasi suatu resepsi dan integrasi, layanan penasehat seputar migrasi dan bantuan-bantuan lainnya sebagaimana tujuan IOM.
- d. Menyediakan layanan serupa atas permintaan negara atau dalam kerjasama dengan organisasi-organisasi internasional lainnya untuk migrasi pemulangan secara sukarela dan repatriasi sukarela.
- e. Menyediakan wadah musyawarah bagi suatu negara dengan baik sebagaimana organisasi internasional lainnya untuk saling bertukar pandangan dan pengalaman, serta mempromosikan upaya kerjasama dan koordinasi dalam isu-isu seputar migrasi, termasuk di dalamnya mempelajari setiap isu tersebut untuk pengembangan solusi yang praktis.

Dalam menjalankan fungsinya, IOM akan bekerjasama penuh dengan organisasi-organisasi lainnya, baik itu yang bersifat *governmental* maupun *non-governmental*, yang berfokus pada bidang migrasi, pengungsi dan sumber daya manusia. Dalam kerjasama seperti ini diyakinkan akan menimbulkan rasa saling hormat-menghormati antar organisasi tersebut.

IOM memiliki komitmen bahwa dengan pengaturan migrasi yang teratur dan manusiawi akan dapat memberikan keuntungan bagi masyarakat internasional. Sebagai organisasi terkemuka yang mengatur migrasi dunia, secara umum IOM bertugas dengan mitra kerjanya lainnya dalam hal¹⁹ :

- a. Membantu menghadapi setiap tantangan di dalam manajemen migrasi.
- b. Peningkatan pemahaman tentang isu-isu migrasi dunia.
- c. Mendorong perkembangan sosial dan ekonomi melalui migrasi.
- d. Menegakkan martabat dan kesejahteraan para migran.

Dalam mengatur migrasi dunia, IOM memiliki strategi fokus pada tugasnya. Adapun strategi fokus tugas IOM adalah sebagai berikut²⁰ :

- a. Memberikan perlindungan, jasa, serta biaya bagi orang-orang yang memerlukan bantuan migrasi internasional.
- b. Meningkatkan pengaturan migrasi yang tertib dan manusiawi secara efektif sebagai penghormatan hak asasi manusia para migran sesuai dengan hukum internasional.
- c. Menawarkan penasehat ahli, penelitian, kerjasama teknis dan bantuan operasional kepada negara, organisasi antar pemerintah maupun non

¹⁹ <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/mission/lang/en> *Loc. Cit.*

²⁰ *Ibid.*

pemerintah, dan pihak lain yang terkait dalam membangun kapasitas nasional dan fasilitas internasional, kerjasama regional serta bilateral yang terkait dengan masalah-masalah migrasi.

- d. Memberikan kontribusi pada pembangunan ekonomi dan sosial negara melalui penelitian, dialog, desain sebagai implementasi dari *migration-related programme* untuk memaksimalkan keuntungan dari arus migrasi.
- e. Mendukung negara, migran, dan masyarakat dalam mengatasi tantangan *irregular migration* (migrasi tidak teratur), melalui penelitian serta analisa akar penyebab permasalahan tersebut, berbagi informasi dan memberikan pelatihan-pelatihan yang terbaik, sebagaimana layaknya dalam fasilitas *development-focused solutions* (solusi pengembangan berfokus).
- f. Menjadi rujukan utama untuk informasi migrasi, penelitian, pelatihan, pengumpulan data, komparabilitas serta tempat untuk saling berbagi.
- g. Mempromosikan, memfasilitasi, dan mendukung debat regional maupun global serta diskusi mengenai migrasi, termasuk dialog internasional mengenai migrasi sehingga dapat meningkatkan pemahaman, identifikasi, pengembangan kebijakan yang efektif dan memajukan kerjasama internasional melalui migrasi.
- h. Membantu negara-negara dalam memfasilitasi integritas migran di lingkungan baru mereka dan penyebarannya, termasuk menjadikan sebagai mitra pembangunan.
- i. Berpartisipasi dalam masalah kemanusiaan yang terkoordinasi dalam konteks aturan antar pemerintah dan untuk untuk memberikan layanan

migrasi dalam situasi darurat atau pasca-krisis lain sesuai dan berkaitan dengan kebutuhan individu.

- j. Melaksanakan program pemulangan sukarela dan reintegrasi kepada pengungsi, orang-orang terlantar, migran dan individu lain yang membutuhkan jasa migrasi internasional. Selain itu juga bekerjasama dengan organisasi internasional lainnya yang relevan dengan mempertimbangkan kebutuhan dan keprihatinan masyarakat lokal.
- k. Membantu negara-negara dalam pengembangan dan pemberian berupa program, kajian serta pelatihan dalam hal pemberantasan penyelundupan migran dan perdagangan manusia, khususnya perempuan dan anak-anak, secara konsisten sesuai dengan hukum internasional.
- l. Mendukung upaya negara-negara di bidang migrasi tenaga kerja, baik itu pergerakan migrasi yang bersifat sementara maupun migrasi yang sirkular.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, diperlukan dana yang cukup besar bagi IOM dalam mengatur migrasi dunia. Dana yang didapatkan berasal dari sumbangan sukarela, anggaran administrasi, dan kontribusi dari negara-negara anggota.

4.4. Peranan *International Organization for Migration (IOM)* dan Hubungannya dengan *United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR)* dalam Menangani Imigran dan pengungsi di Indonesia

Sebagai bagian dari mandat utamanya, IOM membantu pemerintah berbagai negara di dunia dalam mengembangkan dan menerapkan kebijakan, perundang-undangan dan mekanisme administratif migrasi baik melalui pemberian bantuan teknis dan pelatihan bagi pejabat pemerintah, dan dengan membantu para migran

yang membutuhkan. Migrasi gelap merupakan suatu masalah utama dalam penanganan migrasi. Penyelundupan manusia telah meningkat dari segi profesionalisme selama tahun-tahun belakangan ini dengan semakin banyaknya migran berpaling ke sindikat kejahatan terorganisir guna mewujudkan cita-cita mereka untuk sebuah hidup yang lebih baik. Ratusan orang telah membayar harga termahal dalam mengejar mimpi mereka, tenggelam saat perahu penuh-sesak yang mereka tumpang tenggelam di laut lepas.

Dengan keberadaannya selama setengah abad dan pengalaman operasionalnya yang luas di seluruh dunia, IOM telah menjadi organisasi antar pemerintah terdepan yang bekerja sama dengan migran dan Pemerintah guna memberikan jawaban kemanusiaan terhadap tantangan migrasi. IOM berdedikasi untuk memajukan migrasi yang manusiawi dan tertib untuk kepentingan semua.

Pemerintah dan masyarakat umum berkepentingan untuk mengetahui siapa yang berusaha masuk ke wilayah mereka guna mencegah masuknya migran secara gelap, sementara secara efisien memproses permohonan dari migran yang sah. IOM secara global membantu berbagai pemerintahan mengembangkan dan mengimplementasi kebijakan, perundang-undangan dan mekanisme administratif migrasi dengan menyediakan bantuan teknis dan pelatihan kepada para badan pemerintah pengatur migrasi, dan bantuan kepada migran yang membutuhkannya.

IOM memulai kegiatan operasionalnya yang pertama di Indonesia di tahun 1979, mengelola sebuah pusat pemrosesan bagi manusia perahu Vietnam di Propinsi Riau pada tahun 1980-an. Sejak tahun 1996, gelombang-gelombang migran meninggalkan Timur Tengah dan Asia Tengah menuju Australia. Mereka

membayar sejumlah uang di muka kepada penyelundup manusia yang mengatur perjalanan mereka, dan memperoleh dokumen perjalanan serta visa palsu. Di hampir semua kasus, perjalanan mereka ke Australia melibatkan pemberhentian di Indonesia, dimana banyak yang disergap dan terdampar. Sindikat penyelundup terorganisir telah membuat angka kedatangan membengkak dari 920 di tahun 1998 menjadi sebanyak 4.174²¹ di tahun berikutnya, lebih dari jumlah yang datang di dasawarsa yang lalu.

Kemudian di tahun 1999, IOM mengimplementasikan sebuah program untuk menyediakan konseling, perawatan medis, makan dan perumahan, dan bantuan pemulangan sukarela kepada ribuan orang yang terlontang-lantung di Indonesia. Akibat pengungsian masal dan krisis kemanusiaan yang disebabkan oleh keputusan warga Timor Timur untuk memerdekakan diri, IOM mengorganisir pengangkutan melalui laut, darat dan udara dalam skala besar dalam rangka membantu sekitar 150.000 warga Timor Timur untuk pulang²². Kegiatan ini kemudian mengukuhkan hubungan IOM dengan Pemerintah Indonesia dan turut mendorong terbentuknya sebuah kantor di Jakarta dan penandatanganan sebuah Nota Kesepahaman di tahun 2000.

Perjanjian Model Kerjasama Regional tripartit (RCM) ditandatangani di tahun 2001 oleh Pemerintah Australia, Pemerintah RI dan IOM. Tujuannya adalah untuk membantu para migran gelap untuk pulang secara sukarela atau menempatkan mereka di negara ketiga, dan guna mencegah Indonesia dan Australia dijadikan negara sasaran bagi penyelundup manusia. Pihak berwajib Indonesia bertanggung

²¹ Laporan Tahunan IOM tahun 2006 Hal. 32

²² Laporan Tahunan IOM tahun 2007 Hal. 2

jawab untuk menentukan niat dari para migran gelap yang ditangkap. Mereka yang dilihat melakukan transit melalui Indonesia untuk pergi ke Australia atau Selandia Baru dirujuk ke IOM untuk penanganan lebih lanjut, penanganan kasus dan perawatan. IOM, dengan bantuan finansial dari Pemerintah Australia, menanggung ongkos dari proses identifikasi tersebut dan memberikan bantuan medis langsung melalui tim dokternya. Pengaturan pemulangan sukarela dilakukan oleh IOM bagi para migran yang ingin pulang. Sedangkan mereka yang ingin mencari suaka di Indonesia dirujuk ke UNHCR.

Pada tahun 2004, IOM telah berhasil mengimplementasikan sebuah program untuk meningkatkan kemampuan pihak imigrasi Indonesia dalam mengidentifikasi migran gelap dan dokumen palsu di tempat-tempat masuk. Dalam kurun waktu 20 bulan, IOM membantu pemerintah Indonesia menciptakan sebuah unit intelijen dengan melatih dan memperlengkapi kantor imigrasi pusat dan tempat-tempat pemeriksaan di perbatasan. Dua tahun setelahnya, IOM menyediakan bantuan teknis dan program pelatihan tambahan yang berfokus pada intelijen di pelabuhan, penulisan laporan dan keahlian analisa bagi staf yang bekerja di titik masuk internasional utama dan di unit intelijen imigrasi.

Sejalan dengan bergesernya migrasi internasional menjadi permasalahan kebijakan tingkat dunia teratas, terdapat minat dan kebutuhan terhadap data dan riset migrasi. Riset dan analisa adalah penting dalam memahami trend dan permasalahan migrasi, dan untuk mengembangkan program penanganan yang berkesinambungan. IOM secara internasional memberi kontribusi terhadap riset mengenai permasalahan migrasi yang spesifik, telah memainkan peran penting

dalam berbagai proses pengelolaan data migrasi, mempromosikan dialog berkelanjutan mengenai peristilahan migrasi serta pertukaran konsep dan data yang ada. Kurangnya statistik yang konsisten dan dapat diandalkan menghambat kemampuan negara-negara ASEAN untuk menangani masalah ini.

Tahun 2006 merupakan masa perubahan dan perluasan misi bagi IOM di Indonesia, salah satunya ditandai oleh pengintegrasian program-program IOM di seluruh nusantara. Di tahun ini, IOM telah membantu sebanyak 107 warga negara Sri Lanka yang mengaku telah lari dari perang saudara di Sri Lanka atas permintaan Direktorat Jendral Imigrasi Indonesia²³. Para imigran tersebut ditempatkan dibawah perawatan IOM di Makassar, Sulawesi Selatan, di bulan Juni hingga status hukum mereka ditetapkan. Masing-masing orang diberikan makanan, perawatan medis dan konseling psikologis. Beberapa dari mereka telah dirujuk ke Komisi Tinggi PBB Untuk Pengungsi (UNHCR).

Kemudian pada tahun 2007, IOM telah melaksanakan proyek Penguatan Penanganan Migrasi Gelap (*Reinforcing Management of Irregular Migration - RMIM*) guna melengkapi dan memperkuat RCM. Proyek ini mencakup pendekteksian dan pemantauan pola arus migrasi gelap di Indonesia; peningkatan kesadaran tentang migrasi gelap melalui kampanye informasi yang ditujukan pada pejabat pemerintah maupun masyarakat setempat, serta penyediaan pelatihan bagi pejabat penegak hukum di tingkat lokal maupun propinsi. Kegiatan lokakarya pelatihan dan sosialisasi masyarakat dilaksanakan di seluruh daerah di Indonesia. lokasi ditentukan berdasarkan kegiatan penyelundupan manusia yang telah terjadi

²³ Laporan Tahunan IOM tahun 2006 *Op. Cit.* Hal. 31

atau intelijen yang disediakan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi dan Kepolisian Republik Indonesia. IOM telah mendirikan 14 kantor satelit di lokasi-lokasi strategis yang terbentang dari ujung timur hingga barat nusantara, dengan kantor-kantor di Medan, Batam, Lampung, Pontianak, Surabaya, Makassar, Ambon, Kupang, Merauke, Rote, Maumere dan Jayapura. Dengan menempatkan staf di lokasi-lokasi dimana mereka paling berkemungkinan untuk bertemu dengan migran yang diselundupkan, IOM dapat dengan cepat mengirimkan bantuan, segera pada saat dibutuhkan.

Adapun kegiatan-kegiatan IOM dalam mengatur migrasi di Indonesia berdasarkan negara tujuan di tahun 2007 adalah sebagai berikut²⁴ :

- a. Negara tujuan Asia, IOM membantu pemulangan sukarela 47 imigran asal Sri Lanka, 15 imigran asal Nepal, dan 4 imigran asal Vietnam.
- b. Negara tujuan Timur Tengah, IOM membantu pemulangan sukarela 3 imigran asal Afghanistan dan 1 imigran asal Irak.
- c. Negara tujuan Eropa, IOM membantu menyatukan kembali 6 imigran asal Denmark dengan keluarga mereka.
- d. Negara tujuan Australia, IOM memberikan bantuan kemanusiaan kepada 32 imigran dengan negara tujuan Australia.
- e. Negara tujuan Amerika Serikat atau Kanada, IOM membantu penempatan ulang 6 Imigran ke Kanada.

Proyek Penanganan dan Perawatan Imigran Non-Reguler (*Management and Care of Irregular Immigrants Project - MCIIP*) yang diluncurkan pada tahun 2007

²⁴ Laporan Tahunan IOM tahun 2007 *Op. Cit.* Hal. 41.

berupaya untuk meningkatkan kapasitas Direktorat Jenderal Imigrasi untuk merawat dan menangani imigran non-reguler di Indonesia melalui pengembangan prosedur operasional standar yang memasukkan instrumen-instrumen HAM; peningkatan fungsi pemulangan Imigrasi Indonesia; serta renovasi dan pelengkapan dua fasilitas detensi. Secara bersama-sama ketiga komponen proyek ini akan menjamin bahwa para imigran non-reguler yang ditahan di Indonesia akan diberikan perawatan standar yang sesuai dengan standar internasional. Tim MCIIP bekerja di dua lokasi: dari dalam Direktorat Jenderal Imigrasi, memberikan nasehat secara langsung kepada Direktur Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian, dan di Tanjung Pinang, di Pulau Bintan.

Dalam menjamin para imigran non-reguler diberikan perawatan yang layak, adalah penting agar fasilitas detensi dipelihara dengan baik. Banyak fasilitas detensi di Indonesia mengalami kerusakan dan Direktorat Jenderal Imigrasi tidak memiliki anggaran yang memadai untuk melakukan perawatan dan perbaikan secara teratur. MCIIP telah menjawab kebutuhan tersebut di dua fasilitas detensi yang paling besar, yakni Tanjung Pinang dan Jakarta. Kegiatan perbaikan atas fasilitas Tanjung Pinang di Propinsi Riau, Sumatera, akan memberikan fasilitas-fasilitas modern bagi para *detainee*, dengan standar pelayanan yang lebih baik mereka berada di Indonesia. Peningkatan kapasitas dalam menampung para *detainee* akan meringankan masalah kepadatan yang dialami fasilitas detensi lainnya di Indonesia.

Kantor Imigrasi sebelumnya telah bekerjasama erat dengan IOM dalam beberapa tahun ini untuk mengidentifikasi kebutuhan prosedural para staff di rumah detensi

imigrasi (Rudenim) dan untuk berkolaborasi pada pengembangan sebuah pedoman prosedur standar operasional (SOP) untuk digunakan di seluruh rumah detensi, ruang detensi, serta tempat-tempat pemeriksaan di perbatasan. SOP tersebut memberikan panduan mengenai perawatan semua *detainee*²⁵ yang berkaitan dengan makanan, layanan kesehatan, komunikasi, keluhan, dan aspek-aspek lainnya dari kegiatan sehari-hari dalam lingkungan detensi. SOP tersebut juga memperhatikan kebutuhan kelompok-kelompok dengan kebutuhan khusus termasuk para individu yang mengidap cacat serta anak-anak tanpa pendamping. IOM mengembangkan sebuah paket pelatihan untuk SOP dan menyelenggarakan pelatihan bagi pelatih pada Oktober 2008 yang diikuti dengan sebuah program pelatihan nasional di Jakarta, Makassar, Batam dan Bali. Program pelatihan nasional dilakukan oleh para pelatih dari Imigrasi dengan dukungan dari tim MCIIP. Pelatihan SOP tersebut telah mengenalkan para peserta kepada instrumen-instrumen Hak Azasi Manusia (HAM) internasional dan penerapannya di lingkungan detensi. Selama masa tiga hari pelatihan para peserta dari Imigrasi mulai memahami keterkaitan dengan standar internasional dan dapat membantu dalam memberikan perawatan atas para *detainee*. Setelah pelatihan nasional tersebut, SOP secara resmi akan diberlakukan oleh Imigrasi Indonesia dalam bentuk instruksi dan pedoman yang disediakan bagi semua fasilitas detensi. Surat Keputusan tentang SOP tersebut akan menjadi bagian dari serangkaian instruksi dan peraturan untuk Direktorat Jenderal tersebut dan disertakan dalam bahan ajaran Akademi Keimigrasian.

²⁵ Imigran gelap yang dikarantina di rumah detensi oleh petugas keimigrasian.

MCIIP telah memberikan Imigrasi Indonesia serangkaian kegiatan sosialisasi yang berkaitan dengan Pemulangan Sukarela Dengan Bantuan (*Assisted Voluntary Return - AVR*). Pada Maret 2008, sebuah lokakarya dua-hari diselenggarakan bagi para direktur dan staff yang diambil dari seksi pemulangan, detensi, hukum, perencanaan, dan kerjasama internasional dari kantor Imigrasi. Lokakarya tersebut berfokus pada konsep AVR dan proses untuk membantu para migran non-reguler untuk meninggalkan Indonesia secara sukarela. Program pelatihan nasional untuk pedoman SOP memberikan panduan bagi staff detensi mengenai proses pemulangan dan kewajiban-kewajiban mereka. Kantor Imigrasi Indonesia juga telah bekerjasama dengan tim MCIIP dalam membahas kebutuhan peningkatan kapasitas bagi unit pemulangan mereka. Serangkaian dokumentasi prosedural dan buku saku telah dikembangkan bagi seksi-seksi yang terkait dalam kantor Imigrasi guna memfasilitasi pemulangan.

Permasalahan seputar migran yang tertangkap dibahas dalam kerangka kesepakatan tripartite – Model Kerjasama Regional atau *Regional Cooperation Model* (RCM) yang didirikan oleh pemerintah Indonesia, Australia dan IOM. Dalam kerangka tersebut, instansi pemerintah Indonesia bertanggung jawab menetapkan niat dari para migran yang ditangkap. Mereka yang diidentifikasi sebagai migran yang melakukan transit di Indonesia menuju Australia atau Selandia Baru, dirujuk ke IOM untuk diberikan bantuan.

Disamping memberi bantuan secara materi, IOM memberikan penjelasan kepada para migran mengenai hak-hak mereka dalam meminta suaka dan merujuk mereka yang ingin mengajukan permintaan kepada UNHCR. IOM terus memberikan

layanan perawatan dan penanganan bersamaan ketika status para migran tengah diproses oleh UNHCR. IOM juga memfasilitasi pemulangan sukarela dengan bantuan jika para migran memilih untuk pulang ke negara mereka. Meskipun langkah-langkah tersebut berhasil, penangkapan dan penanganan para migran nonreguler masih merupakan masalah mengingat beberapa faktor, termasuk pengawasan perbatasan yang masih kurang dan kurangnya kerjasama diantara para badan penegak hukum di lapangan.

Oleh karena besarnya daerah kelautan dan panjangnya garis perbatasan Indonesia, serta terbatasnya kapasitas pejabat imigrasi di Indonesia, arus migrasi non-regular umumnya tidak tercatat dengan baik. Koordinasi antara Ditjen Imigrasi dan kepolisian terkadang juga kurang dan para petugas terkadang tidak mengetahui bahwa dukungan dan sumber daya tersedia bagi para migran yang terdampar. Oleh karena itu IOM berupaya untuk mengisi kekurangan-kekurangan dan memperkuat koordinasi antara pihak imigrasi, Polri dan pejabat pemerintah daerah melalui pendirian sebuah jaringan kantor di lapangan, penyelenggaraan pelatihan, dan kegiatan peningkatan kesadaran.

Tujuan keseluruhan dari proyek ini adalah memberi kontribusi terhadap kerjasama regional antara Pemerintah Indonesia dan Australia yang terfokus pada migrasi non-regular, pada saat yang bersamaan menjamin diberikannya penanganan yang layak bagi para migran yang terdampar. Salah satu tujuan khususnya adalah memonitor arus migrasi dan melakukan penanganan secara cepat dan efisien terhadap para migran non-regular yang tertangkap; dan untuk melakukan kegiatan tersebut dengan cara menciptakan mekanisme koordinasi yang efektif antara

badan-badan penegak hukum yang bertanggung jawab di tingkat lokal melalui pelatihan-pelatihan secara periodik.

Berdasarkan data IOM, jumlah imigran di Indonesia pada tahun 2008 mencapai 122 orang, diantaranya berasal dari Afghanistan, Irak, China, Iran, Somalia, Sri Lanka, dan Vietnam. Para imigran tersebut dibantu IOM dalam hal mempertemukan kembali dengan keluarga, bantuan kemanusiaan, menetap kembali, dan pemulangan secara sukarela.

Di tahun 2009, angka imigran gelap yang ditangani oleh IOM meningkat pesat. Berdasarkan data IOM hingga 31 desember 2009, *irregular migrant* (migran yang tidak teratur) yang berada dibawah penanganan IOM mencapai 1323 orang, yaitu 487 asal Afghanistan, 347 asal Sri Lanka, 188 asal Irak, 147 asal Myanmar, 59 asal Bangladesh, 40 asal Vietnam, 19 asal Iran, 17 asal Pakistan dan 19 dari negara lain.

Di negara Indonesia banyak ditemukan orang-orang asing yang berasal dari Timur Tengah dan negara-negara lain. Hal itu disebabkan karena dunia terbuka untuk umum, bebas untuk berpergian dan berpindah kemana saja. Namun, ada beberapa orang yang berpindah bukan atas kehendak mereka sendiri akan tetapi karena mereka terpaksa. Mereka menyelamatkan diri karena faktor perekonomian di negara mereka ataupun karena mempunyai rasa ketakutan yang amat sangat terhadap eksekusi yang disebabkan oleh adanya perbedaan ras, agama, kebangsaan, atau dikarenakan adanya kelompok sosial khusus, atau perbedaan politik dengan pemerintah mereka. Adakalanya mereka pergi dikarenakan oleh adanya peperangan, tekanan, pengejaran, siksaan, dan suatu istilah baru lagi yaitu

pembersihan etnis. Banyak orang yang telah kehilangan rumah mereka, pekerjaan mereka, serta keluarga mereka. Mereka sering dilanda ketakutan akan hidup mereka dan akhirnya mendorong mereka untuk pergi dari negaranya.

Dalam beberapa kasus imigran gelap yang terjadi di Indonesia, mereka yang pergi dari negaranya, menggunakan biro perjalanan atau penyelundup (*People Smuggler*) untuk pergi ke negara lain. Berbekal seadanya dan tanpa memandang resiko yang akan terjadi, mereka pergi dengan menggunakan pesawat terbang ataupun menumpang kapal kargo ke suatu negara yang menurut mereka mampu untuk dijadikan tempat untuk berlindung dan meminta bantuan. Namun, keterbatasan pengetahuan serta ulah para penyelundup yang kurang bertanggung jawab, akhirnya mereka terdampar di suatu tempat yang tidak diketahui sama sekali sebelumnya di wilayah Indonesia.

Kecurigaan warga akan kedatangan warga negara asing di wilayahnya membuat warga melapor kepada RT setempat, dan RT menyampaikan laporan tersebut ke RW dan seterusnya hingga kepada pihak imigrasi. Petugas imigrasi kemudian menghampiri para imigran gelap tersebut untuk dilakukan pemeriksaan dokumen keimigrasian sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Indonesia²⁶. Oleh karena mereka tidak memiliki dokumen keimigrasian yang lengkap, untuk sementara mereka dikarantina di rumah detensi oleh petugas keimigrasian sambil dilakukan pendataan secara administratif. Selama dilakukan pendataan, petugas keimigrasian menghubungi IOM dan UNHCR untuk menindaklanjuti nasib para imigran gelap tersebut.

²⁶ UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.

Petugas imigrasi dan IOM bekerjasama dengan UNHCR untuk menyelesaikan permasalahan status para imigran gelap tersebut. Pembahasan dilakukan kasus per kasus. Akurasi dan validitasi data sangat diperlukan oleh UNHCR dan IOM dalam melakukan tugas profesionalnya. Mereka diperiksa identitasnya, diwawancarai dan diperhatikan hak-hak asasi manusianya. Selama dilakukan proses tersebut, para imigran gelap tersebut membutuhkan makanan, pakaian dan hal-hal lainnya dan badan yang bertanggung jawab dalam hal ini adalah IOM.

Sesuai prosedur UNHCR, para imigran yang ingin mengajukan permohonan sebagai pencari suaka ataupun pengungsi di Indonesia mengisi formulir yang telah disiapkan oleh UNHCR sebelum diwawancarai. Ketika diwawancarai, petugas UNHCR mempertanyakan hal-hal mengenai latar belakang meninggalkan negara asal dan alasan-alasannya hingga saat ini berada di Indonesia. Para imigran yang mengajukan dirinya sebagai pencari suaka, akan diproses oleh UNHCR dengan mempertimbangkan asesmen mengenai situasi di negaranya. Apabila permohonan tersebut diterima, maka UNHCR memberikan status imigran tersebut sebagai pengungsi. Oleh karena Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang status pengungsi, maka negara Indonesia tidak dapat dijadikan tempat tinggal bagi para pengungsi. Untuk itu, UNHCR mencarikan negara ketiga yang dapat menampung para pengungsi tersebut. Sambil menunggu konfirmasi dari negara ketiga, UNHCR akan memberikan bantuan kepada pengungsi tersebut untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Sedangkan bagi para imigran yang tidak mendapatkan status pengungsi dan ingin kembali pulang ke negaranya, maka IOM akan memberikan bantuan berupa pemulangan sukarela

ke negara asal melalui program IOM yang disebut dengan *Assisted Voluntary Return* (AVR) atau pemulangan secara sukarela dengan bantuan.

Para pengungsi tersebut untuk sementara menyewa kamar di rumah-rumah penduduk dan berbaur dengan masyarakat sekitarnya. Pusat pelayanan pengungsi adalah tempat yang disediakan oleh UNHCR dalam rangka mengisi waktu penantian penempatan kembali (*resettlement*) di negara ketiga dengan berbagai aktivitas seperti pendidikan, keterampilan, dan lain-lain.

Hubungan antara IOM dan UNHCR yaitu kedua organisasi internasional tersebut bersama-sama membantu pemerintah Indonesia dalam menangani imigran dan pengungsi di Indonesia. IOM membantu pemerintah Indonesia dalam memperhatikan hak-hak asasi para imigran dengan memberikan bantuan kemanusiaan seperti makanan, pakaian, dan lain-lain, sedangkan UNHCR membantu para imigran membantu pemerintah Indonesia dalam mencari negara ketiga bagi para imigran yang mengajukan permohonan dirinya sebagai pengungsi.

Bagi para imigran gelap yang berada di wilayah Indonesia dan melakukan kegiatan yang berbahaya atau diduga akan berbahaya bagi keamanan dan ketertiban umum, atau tidak menghormati peraturan perundang-undangan yang berlaku maka pihak keimigrasian berhak untuk melakukan tindakan keimigrasian yakni berupa pengusiran atau deportasi dari wilayah Indonesia sesuai dengan pasal 42 Undang-undang No. 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian.