

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Fenomena perpindahan penduduk dari satu negara ke negara lain banyak ditemui di era globalisasi saat ini, hal tersebut disebabkan oleh mudahnya akses lalu lintas antarnegara diikuti oleh perkembangan teknologi informasi sehingga peluang terjadinya mobilitas penduduk berkembang dengan sangat besar. Dalam mengatur lalu lintas antar negara, setiap negara berhak dan berdaulat dalam mengatur orang yang akan masuk dan keluar wilayah negaranya baik dengan tujuan berkunjung atau berdiam sementara sesuai dengan ketentuan dan perundang-undangan yang berlaku di tingkat nasional.¹

Indonesia merupakan Negara yang strategis, yang mana Indonesia diapit oleh Benua Asia dan Benua Australia dan juga diapit oleh Samudera Hindia dan Samudera Pasifik, maka para imigran sering kali transit di Indonesia. Para imigran ini diantaranya adalah pencari suaka dan pengungsi. Yang membedakan antara pencari suaka dan pengungsi terletak pada status perlindungan yang diterima. Pengungsi adalah imigran ilegal yang sudah mendapatkan pengakuan atau lolos interview dari United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)², sedangkan Pencari suaka adalah imigran ilegal yang belum mendapatkan status sebagai pengungsi dikarenakan United Nations High Commissioner for

¹Jawahir Thontowi, Hukum Internasional di Indonesia, (Yogyakarta:Madya Press, 2002) hlm.7

² Bima Yosua, Kondisi, Permasalahan, dan Solusi Pencari Suaka dan Pengungsi Internasional di Wilayah Indonesia dalam Perspektif Hukum Nasional dan Hukum Internasional, politeknik imigrasi

Refugees (UNHCR) perlu melakukan assessment dengan sangat detail, mulai identitas pribadi hingga situasi Negara dia berasal³. Namun, kedatangan imigran secara ilegal dapat dianggap sebagai ancaman dalam ketahanan dan keamanan nasional.

Indonesia sendiri, kewenangan mengenai status seseorang atau sekelompok orang menjadi pengungsi dilakukan oleh *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), sedangkan *International Organization of Migration* (IOM) sebagai penyedia fasilitas pemulangan secara sukarela ke negara asal pengungsi beserta dana bantuan ketika pengungsi berada di negara transit (Indonesia). Meskipun Indonesia bukan merupakan pihak yang ikut serta dan meratifikasi Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol 1967 dalam upaya perlindungan bagi pengungsi. Namun, Indonesia mengakui bahwa setiap orang memiliki hak untuk mencari suaka ke negara lain.

Di Indonesia, seseorang atau kelompok yang masuk tanpa dokumen resmi akan ditetapkan sebagai imigran ilegal dan ditempatkan dalam Rumah Detensi Imigrasi.⁴ Selanjutnya, status mereka akan ditentukan sesuai kewenangan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) sebagai pencari suaka atau pengungsi, sedangkan mereka yang berada di luar kategori tersebut akan dideportasi. Maka dari itu untuk melindungi hak asasi manusia masyarakat Indonesia dan pelanggaran administratif keimigrasian maka dibentuklah Rumah

³ Bima Yosua, Kondisi, Permasalahan, dan Solusi Pencari Suaka dan Pengungsi Internasional di Wilayah Indonesia dalam Perspektif Hukum Nasional dan Hukum Internasional, politeknik imigrasi

⁴ Pasal 1 angka 33 UU RI No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

Detensi Imigrasi sehingga dengan demikian dampak dari pelanggaran prosedural yang dilakukan oleh warga negara asing dapat dinetralisir melalui Rumah Detensi Imigrasi dan sekaligus untuk melindungi hak asasi manusia warga negara asing yang berada di wilayah Negara Republik Indonesia. Tindakan Administratif Keimigrasian berupa deportasi dapat juga dilakukan terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia karena berusaha menghindarkan diri dari ancaman dan pelaksanaan hukuman di negara asalnya.⁵

Berdasarkan Pasal 1 angka 35 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, orang asing penghuni Rumah Detensi Imigrasi atau Ruang Detensi Imigrasi yang telah mendapatkan keputusan pendetensian dari Pejabat Imigrasi disebut deteni. Ada dua tipe orang asing ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi, yaitu :

1. imigran *ilegal*, yaitu orang asing yang berada di Indonesia dengan tidak membawa dokumen keimigrasian sama sekali (dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Direktur Jenderal Departemen Imigrasi Nomor IMI1489.UM.05 Tahun 2010 tentang Penahanan Imigran Ilegal). Orang Asing tersebut biasanya berasal dari negara yang mengalami konflik dan berniat untuk mencari suaka atau mengklaim status sebagai Pengungsi sehingga dapat diberangkatkan ke negara ketiga.
2. orang asing yang datang dan masuk ke dalam wilayah Indonesia jalur reguler atau formal (resmi), tetapi dokumen tersebut dipalsukan atau

⁵ Pasal 75 ayat 3 Undang-Undang Keimigrasian no. 6 Tahun 2011

menggunakan dokumen resmi milik seseorang yang bukan haknya, atau dengan menggunakan dokumen resmi dengan tujuan yang ilegal atau orang asing yang tetap tinggal di Indonesia setelah habis masa berlakunya status resmi sebagai imigran resmi.

Meskipun berbagai penyebab deteni menempati Rumah Detensi Imigrasi karena permasalahan yang ilegal, namun negara Indonesia di sisi lain menjadi negara penampung sementara terhadap orang asing yang masuk ke wilayah Indonesia yang melakukan pelanggaran tentang keimigrasian. Dari pernyataan tersebut penerapan norma standar Hak Asasi Manusia (HAM) di Rumah Detensi Imigrasi wajib diterapkan oleh Pemerintah Indonesia. Pelaksanaan kewajiban ini tidak terlepas dari peran negara sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*) untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM, termasuk terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dan melanggar ketentuan keimigrasian.

Pejabat Imigrasi berwenang menempatkan orang asing yang dikenai tindakan administratif keimigrasian ke dalam Rumah Detensi Imigrasi atau Ruang Detensi Imigrasi bertujuan untuk menerapkan norma standar Hak Asasi Manusia (HAM). Ruang Detensi Imigrasi berbentuk suatu ruangan tertentu dan merupakan bagian dari kantor Direktorat Jenderal Imigrasi, Kantor Imigrasi, atau Tempat Pemeriksaan Imigrasi. Pendetensian orang asing dapat dilakukan di Kantor Imigrasi dan Rumah Detensi Imigrasi sesuai surat keputusan tindakan keimigrasian yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Imigrasi, hanya saja apabila pendetensian

dilakukan pada Rumah Detensi Imigrasi, selain memperhatikan terbitan surat putusan dari Kepala Kantor Imigrasi, juga harus memperhatikan surat dari Direktorat Jenderal Imigrasi.

Pendetensian terhadap orang asing dalam Rumah Detensi Imigrasi, jika orang asing tersebut berada di wilayah Indonesia tanpa memiliki Izin Tinggal yang sah atau memiliki Izin Tinggal yang tidak berlaku lagi, berada di wilayah Indonesia tanpa memiliki dokumen perjalanan yang sah maka orang asing tersebut dikenai tindakan administratif keimigrasian berupa pembatalan izin tinggal karena melakukan perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang undangan atau mengganggu keamanan dan ketertiban. Orang asing tersebut berada di Rumah Detensi Imigrasi sampai pelaksanaan deportasi.

Persebaran pengungsi imigran terletak di beberapa wilayah di Indonesia, salah satunya adalah Jawa Timur. Menurut data yang diambil dari laporan bulanan Rumah Detensi Imigrasi Surabaya, per Oktober 2022 Warga Negara Asing yang berstatus pengungsi atau *refugee* yang berada di Jawa Timur sebanyak 408 orang dengan persebaran 316 pengungsi di Akomodasi Puspa Agro, 58 orang berada di Akomodasi Green Bamboo, dan 34 merupakan pengungsi mandiri⁶. Keberadaan para imigran di Indonesia pada awalnya disebabkan karena adanya konflik yang terjadi di negara mereka sehingga para imigran melarikan diri untuk mencari perlindungan. Indonesia menjadi salah satu negara tujuan para pengungsi

⁶ Laporan bulanan seksi Registrasi dan Pelaporan periode Oktober 2022. Rumah Detensi Imigrasi Surabaya

imigran karena letak geografis. Indonesia yang sangat dekat dengan negara ketiga seperti Australia dan New Zealand membuat para pengungsi terdampar di Indonesia sampai mendapatkan negara ketiga yang ingin menerima keberadaan mereka. Selain itu, masyarakat Indonesia yang ramah juga menjadi salah satu alasan para pengungsi imigran memilih Indonesia sebagai tempat tinggal sementara mereka.

Banyak warga negara asing yang datang untuk menetap ataupun hanya sekedar berkunjung ke Indonesia. Namun untuk dapat sampai di Indonesia ada dua kategori yang digunakan, melalui badan hukum yang sah atau tidak sah. Melalui badan hukum yang sah itu artinya masuk ke Indonesia telah mempunyai dokumen atau izin perjalanan yang lengkap, sedangkan cara yang tidak sah, berarti warga negara asing tersebut masuk ke Indonesia dengan catatan yang tidak lengkap atau tidak memiliki beberapa surat-surat perjalanan maupun dokumen imigrasi untuk datang dan berkunjung ke Indonesia. Untuk mengatur warga negara asing saat berada di lingkungan suatu Negara, maka dibuatlah Undang-Undang. Di Indonesia, dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian menjabarkan tentang sebab-sebab yang bisa membuat seorang warga negara asing dideportasi.

Orang asing yang mendaftarkan diri sebagai pencari suaka/pengungsi di *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) akan sangat mudah mendapatkan perlindungan untuk dapat tinggal secara bebas di Indonesia dengan mengikuti segala ketentuan

hukum dan kearifan lokal yang berlaku di Indonesia. *Assessment* terhadap orang asing yang mengajukan diri sebagai pencari suaka tidak obyektif. Tidak melibatkan unsur pemerintah Indonesia dalam menentukan orang asing tersebut sebagai pencari suaka/pengungsi. Petugas imigrasi merasa banyak orang asing yang memberi keterangan palsu pada saat *assessment* hal itu bertujuan untuk menghindarkan diri dari sanksi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, banyak orang asing “pelanggar keimigrasian”, mengambil alternatif sebagai pencari suaka.

Lahirnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 dalam rangka melaksanakan amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri seolah menjadi alternatif di tengah kekosongan regulasi tentang pengungsi dan pencari suaka. Setiap Instansi Pemerintah yang terlibat (TNI, POLRI, KEMENHUB, BAKAMLA, lembaga pemerintah non kementerian, BASARNAS, masyarakat) dalam penanganan pengungsi sebagaimana diamanahkan di dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri yang selanjutnya disingkat dengan Perpres RI No. 125 Tahun 2016 telah berperan secara aktif sesuai tugas dan tanggung jawab masing-masing.⁷ Sejak diundangkan pada 31 Desember 2016 hingga adanya sosialisasi perihal peraturan perundang-undangan dimaksud, peran dinas/instansi pemerintah secara berangsur menunjukkan progres yang cukup baik. IOM

⁷ Pasal 7 huruf (a,b,c,d,e), Pasal 5, Pasal 6, Pasal 8(2) Perpres RI No. 125 Tahun 2016

sebagai partner *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) memiliki kewajiban memberikan dukungan terhadap penanganan pengungsi dalam hal pemenuhan kebutuhan primer bagi pengungsi. Namun sejak tanggal 15 Maret 2018 *International Organization of Migration* (IOM) membuat kebijakan bahwa bagi pengungsi yang ter-registrasi setelah tanggal tersebut tidak diberikan fasilitas apapun oleh *International Organization of Migration* (IOM), sehingga muncul istilah pengungsi mandiri.⁸ Kebijakan *International Organization of Migration* (IOM) yang tidak sesuai mandat tersebut, menimbulkan permasalahan yang cukup serius. *International Organization of Migration* (IOM) dan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) tidak peka dan terkesan abai terhadap permasalahan yang ditimbulkan oleh pengungsi, bahkan menilai beberapa pelanggaran merupakan hal yang wajar dilakukan karena hanya melihat pengungsi sebagai makhluk sosial dan memiliki hak asasi manusia yang sama dengan masyarakat Indonesia.

Konflik yang dialami pengungsi di tempat penampungannya selama di Indonesia sering terjadi hal itu akibat dari lamanya waktu tunggu keberangkatan ke Negara ke tiga meskipun sudah diberlakukan aturan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri yang mengatur tentang

⁸ Surat Edaran Direktorat Jenderal Imigrasi, Perubahan Kebijakan Penanganan Pencari Suaka dan Pengungsi oleh IOM. No. IMI-GR.02.03-1910. 30 April 2018

keselamatan pencari suaka dan pengungsi dengan mengkoordinasikan status mereka dan penghormatan atas kebebasan pengungsi.⁹

Dari observasi yang dilakukan penulis pada bulan Oktober 2022 di Graha Aparna Puspa Agro Sidoarjo yang menjadi tempat penampungan bagi pengungsi luar negeri di bawah pengawasan Rumah Detensi Imigrasi Surabaya, menurut pengamatan penulis keadaan pengungsi di Jawa Timur masih menjadi persoalan sampai saat ini atas berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh pengungsi, hal ini disebabkan karena:

1. Bertambahnya jumlah hunian tempat akomodasi sehingga melebihi kapasitas;
2. Berpotensi terjadinya pelanggaran hak asasi manusia karena keterbatasan sarana dan prasarana untuk anak-anak, dan disabilitas;
3. Pelanggaran Keimigrasian yang dilakukan oleh pengungsi dan pencari suaka yang berada di luar tempat akomodasi seperti; menjadi gigolo, menggunakan narkoba, memalsukan dokumen/ kartu *refugee*, mencuri, dan pelanggaran ketertiban umum lainnya.

Dalam hal ini pemerintah tidak dapat bertindak secara tegas karena belum ada aturan yang berlaku secara nasional dan dapat diterapkan pada setiap pengungsi serta ditegakkan oleh stakeholder terkait. Tata tertib yang diterbitkan telah disosialisasikan oleh Satuan Tugas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri (Satgas PPLN) Kabupaten Sidoarjo kepada pengungsi di akomodasi, tidak sepenuhnya mendapatkan respon positif

⁹ Bima Yosua, Kondisi, Permasalahan, dan Solusi Pencari Suaka dan Pengungsi Internasional di Wilayah Indonesia dalam Perspektif Hukum Nasional dan Hukum Internasional, politeknik imigrasi

dari para pengungsi, mereka selalu mengkomparasi bahwa di akomodasi lain (di luar Jawa Timur) hal tersebut dapat dilakukan.

Indonesia belum memiliki kerangka hukum yang komprehensif (menyeluruh) untuk penanganan pencari suaka dan pengungsi. Meskipun Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 telah memberikan kejelasan tentang penanganan saat penemuan hingga penempatan, namun belum cukup memberikan kepastian hukum atau kekuatan hukum. Di dalam peraturan presiden tersebut tidak terdapat Pasal yang menyebutkan unsur permasalahan yang dihadapi pengungsi. Atas kebijakan *International Organization of Migration* (IOM) yang berlaku tanggal 15 Maret 2018 selama Pengungsi berada di Indonesia hampir tidak memiliki jaminan kesejahteraan seperti pangan, sandang, akomodasi, pekerjaan dan lainnya.¹⁰ Peraturan Presiden tersebut hanya membahas prosedur penanganan pengungsi dengan penyelamatan dan penempatan pengungsi di darat dan di laut. Peraturan tersebut dinilai tidak mengatur secara detail tentang hak, kewajiban, larangan, dan sanksi bagi pengungsi serta tindakan yang diambil oleh petugas apabila terdapat pelanggaran oleh pengungsi.

Pengawasan keimigrasian yang dilakukan oleh Petugas Rumah Detensi Imigrasi kepada pengungsi yang berada di tempat penampungan maupun di luar penampungan sesuai Pasal 35 dan Pasal 36 Peraturan

¹⁰ Surat edaran Direktorat Jenderal Imigrasi, Perubahan Kebijakan Penanganan Pencari Suaka dan Pengungsi oleh IOM. 2018

Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri hanyalah bentuk pengawasan yang sifatnya administrative sehingga belum menyentuh pada aspek penghormatan hak pengungsi sebagai manusia, terutama dalam hal menghormati hak-hak ekonomi, sosial dan budaya para pengungsi, yang bersifat teknis. Mengingat permasalahan penanganan pengungsi dan pencari suaka, baik di tempat penampungan dan di luar penampungan sangat beragam, seperti misalnya masalah sosial kemasyarakatan dengan lingkungan sekitar, masalah pemenuhan hak-hak ekonomi dan masalah lainnya, sehingga keberadaan pengungsi di Indonesia banyak menimbulkan dampak negatif maka menarik untuk diteliti dengan judul tentang bagaimana efektivitas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang penanganan pengungsi dari Luar Negeri berkenaan dengan tugas *United Nations High Commissioner For Refugees* (UNHCR) dalam pemberian status pengungsi.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang penulis ungkapkan di atas, maka rumusan masalah dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan hukum pemberian status pengungsi oleh *United Nations High Commissioner For Refugees* (UNHCR)?
2. Apa saja dampak pemberian status pengungsi oleh *United Nations High Commissioner For Refugees* (UNHCR) dan upaya penyelesaian

dalam rangka efektivitas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016?

C. Tujuan Penelitian

Berkenaan dengan rumusan masalah di atas, penelitian ini memiliki tujuan yang akan dicapai diakhir kegiatan penelitian ini :

1. Untuk mengetahui kedudukan hukum pemberian status pengungsi oleh *United Nations High Commissioner For Refugees* UNHCR ;
2. Untuk mengidentifikasi akibat yang ditimbulkan dalam pemberian status pengungsi oleh *United Nations High Commissioner For Refugees* UNHCR dan upaya penyelesaian dalam rangka efektivitas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi semua pihak, baik penulis sendiri maupun pihak lain. Manfaat penelitian ini dapat diuraikan menjadi manfaat akademis, kelembagaan dan sosial yaitu sebagai berikut :

1. Akademis

- a. Bagi ilmuwan dan dosen yaitu dapat memberikan sumbangan penelitian dalam mengembangkan ilmu yang berhubungan dengan Hukum Administrasi Negara terutama masalah kasus Penyalahgunaan Izin Tinggal dan Pelanggaran Hukum Keimigrasian.

- b. Bagi mahasiswa bermanfaat sebagai perbandingan atas teori yang telah diperoleh selama masa perkuliahan dengan kondisi praktik lapangan.

2. Kelembagaan

Bagi kelembagaan, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan untuk merevisi atau bahkan membuat aturan hukum baru yang lebih tegas terkait penerapan hierarki pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, bagi Direktorat Jenderal Imigrasi penelitian ini diharapkan dapat dijadikan salah satu acuan dasar kepastian hukum dalam menerapkan penolakan masuk bagi orang asing yang tidak memberi manfaat bagi Indonesia yaitu penerapan kebijakan selektif kemigrasian (*selective policy*). Terakhir, bagi lembaga terkait seperti *United Nations High Commissioner for Refugees*, *Internasional Organization for Migration*, dan Lembaga Penegak Hukum penelitian ini diharapkan dapat menjadi dasar pertimbangan untuk melakukan penanganan para pencari suaka dan pengungsi yang masuk dan berada di wilayah Indonesia.

3. Sosial dan Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan agar masyarakat mengetahui bahwa terdapat pengungsi yang hidup berdampingan dengan masyarakat pribumi serta memberi kewaspadaan terhadap masyarakat pribumi atau lebih selektif dalam melakukan pergaulan dengan orang asing.