

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Isu hukum deteni tanpa status kewarganegaraan adalah sebuah permasalahan hukum di Indonesia yang harus diselesaikan melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (selanjutnya disebut UU No. 6 Tahun 2011) sebagai refleksi tanggungjawab negara. Deteni tanpa status kewarganegaraan merupakan orang asing yang tidak mempunyai kewarganegaraan, maupun dokumen perjalanan serta izin tinggal berada di Indonesia sesuai ketentuan UU No. 6 Tahun 2011. Sebagai pertimbangan untuk mengambil tindakan lebih lanjut, Indonesia menahan mereka sementara selama proses verifikasi dengan negara perwakilan deteni.¹

Indonesia merupakan negara yang berbentuk republik dan memiliki tanggungjawab mutlak dalam menjaga pertahanan negara sebagai wujud pertahanan kedaulatan secara penuh, termasuk pertahanan terhadap keutuhan wilayah suatu negara dari ancaman dan gangguan yang berdampak bagi suatu negara atau bangsa.²

Mochtar Kusumaatmadja mengatakan negara disebut berdaulat atau *sovereign* sebab kedaulatan adalah sifat dari ciri esensial suatu negara.³

Selanjutnya terdapat teori yang dikemukakan oleh Jean Bodin, yang

¹ Mochammad Ryanindityo, dkk, "Pandangan Hak Asasi Manusia Terhadap Pembiaran Orang dengan Status "Stateless" di Indonesia," Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian Vol. 2 No. 1 Tahun 2019, 26 April 2019, hal 94

² Sarsyabilah And Andry Hendry, "Analisis Kinerja Seksi Keamanan dan Ketertiban Pada Deteni di Rumah Detensi Imigrasi Pekanbaru," PUBLIKA vol 4 No. 2, 05 Agustus 2018, hal. 238

³ Ahmad Syofyan, Hukum Internasional, (Bandar Lampung: PuSKaPu, 2022) hal 58.

mengatakan bahwa kedaulatan merupakan suatu hal yang berada pada puncak kekuasaan atau kekuasaan tertinggi dalam suatu wilayah yang disebut negara, dimana kekuasaan tersebut dipimpin oleh seorang pemimpin.⁴ Namun kekuasaan tersebut juga dibatasi oleh hukum alam dan ketuhanan. Kedaulatan juga dapat dikatakan sebagai kekuasaan mutlak dan abadi atas rakyat atau warga negara dalam suatu negara.

Berkenaan dengan kedaulatan negara, Indonesia menganut Teori Kedaulatan Rakyat, yaitu teori yang menyatakan bahwa kekuasaan berada di tangan rakyat. Namun demikian, sebuah negara tetap akan dipimpin oleh seorang pemimpin yang menjalankan roda pemerintahan sebagai wakil rakyat. Wakil rakyat tersebut ada dalam suatu lembaga eksekutif maupun legislatif. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NRI 1945) yang inti isinya adalah kekuasaan tertinggi berada pada rakyat dan dijalankan berdasarkan UUD.⁵

Indonesia memiliki kedaulatan sepenuhnya untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri tanpa campur tangan atau gangguan dari negara lain. Salah satunya tercermin dalam bidang keimigrasian sebagai penjaga tegaknya kedaulatan negara. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia, melalui Direktorat Jenderal Imigrasi, memiliki tanggung jawab pada pelaksanaan urusan keimigrasian berdasarkan UU No. 6 Tahun

⁴ Stanford Encyclopedia of Philosophy, Jean Bodin, (<https://plato.stanford.edu/entries/bodin#Bodi-PoliSoveAbso>, diakses pada 30 November 2023)

⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

2011.⁶ Direktorat Jenderal Imigrasi adalah bagian utama dalam pelaksanaan tugas dan fungsi keimigrasian, memiliki tanggung jawab untuk menyusun dan menjalankan kebijakan keimigrasian sesuai dengan regulasi yang berlaku.⁷ Salah satu dari tugas tersebut adalah melaksanakan pengawasan dan menegakkan hukum sebagai upaya untuk menjaga keamanan negara terhadap aktivitas dan kehadiran orang asing di Indonesia. Sedangkan fungsi dari Direktorat Jenderal Imigrasi yaitu :

1. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pelayanan dan fasilitas keimigrasian, penegakan hukum dan keamanan keimigrasian, kerja sama keimigrasian, perlintasan negara, dan teknologi informasi keimigrasian;
2. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang pelayanan dan fasilitas keimigrasian, penegakan hukum dan keamanan keimigrasian, kerja sama keimigrasian, perlintasan negara, dan teknologi informasi keimigrasian;
3. Pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan kebijakan di bidang pelayanan dan fasilitas keimigrasian, penegakan hukum dan keamanan keimigrasian, kerja sama keimigrasian, perlintasan negara, dan teknologi informasi keimigrasian.⁸

Sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 3 UU No. 6 Tahun 2011, fungsi keimigrasian merupakan bagian dari tugas pemerintahan negara yang mencakup pelayanan keimigrasian, penegakan hukum, perlindungan keamanan negara, dan mendukung pembangunan kesejahteraan masyarakat. Tugas dan fungsi diatas dilaksanakan dengan prinsip kebijakan selektif, yang mengacu pada kedatangan seseorang ke wilayah Indonesia hanya untuk mereka yang bermanfaat untuk negara dan tidak membahayakan keamanan serta ketertiban. Tugas dan fungsi tersebut diatas dilakukan dengan

⁶ Jazim Hamidi, dkk, Hukum keimigrasian bagi orang asing di Indonesia, (Jakarta Timur : Sinar Grafika, 2015), hal 67

⁷ Pasal 200 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 28 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

⁸ Bayu Dwi Anggono, dkk, Hukum Keimigrasian, (Depok : Raja Grafindo Persada, 2022), hal. 73

berlandaskan pada asas *selective policy* yang berarti bahwa hanya orang yang bermanfaat untuk negara serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban yang dapat memasuki wilayah Indonesia. Istilah tersebut dikenal dengan kebijakan selektif Indonesia.

Kebijakan selektif tersebut merupakan implementasi dari pengakuan dan perlindungan HAM bagi orang asing, yang dimulai dari saat kedatangan mereka ke Indonesia dan proses perolehan izin tinggal yang sesuai dengan tujuan dan maksud kunjungan mereka di wilayah Indonesia. Asas *selective policy* selaras dengan upaya dalam melakukan penegakan hukum keimigrasian yang terbagi menjadi 2 (dua) bentuk antara lain :

1. Tindakan Hukum Pidana

Tindakan Hukum pidana yang dimaksud adalah tindakan Pro Justitia yaitu tindakan berupa penjatuhan sanksi berdasarkan putusan pengadilan. Pelanggaran keimigrasian diatur dalam BAB XI mengenai ketentuan pidana. Proses Pro Justitia dalam bidang keimigrasian dilakukan oleh PPNS Imigrasi sesuai dengan wewenangnya untuk melaksanakan pemeriksaan (termasuk memanggil, menangkap, menahan, memeriksa, menggeledah, dan menyita), mengurus berkas- berkas terkait orang asing yang bersangkutan, serta mengajukan berkas perkara ke penuntut umum untuk diproses lebih lanjut dalam pengadilan.⁹ Pengadilan akan memutuskan penjatuhan hukuman yang sesuai dengan pelanggaran yang telah dilakukan.

⁹ Rebecca Natalia Tanonggi,dkk , “Tinjauan Yuridis terhadap penyalaghunaan visa kunjungan wisata oleh warga negara asing di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian,” *Lex Privatum*, 12 November 2021, hal 114

2. Tindakan Administratif Keimigrasian

Tindakan administratif keimigrasian merupakan hukuman administratif yang diberikan oleh pejabat imigrasi kepada orang asing tanpa melalui proses di pengadilan.¹⁰ Tindakan hukum tersebut merupakan salah satu bentuk pendisiplinan bagi orang luar yang terbukti melakukan pelanggaran. Salah satu bentuk sanksi yang diberlakukan kepada orang asing adalah dengan menempatkannya di ruang detensi imigrasi atau rumah detensi imigrasi, dengan status sebagai deteni.

Tindakan hukum administratif keimigrasian juga diterapkan pada alat transportasi seperti pesawat udara, kapal laut, atau kendaraan lain yang digunakan untuk mengangkut orang atau barang.¹¹ Pemeriksaan alat transportasi dilakukan beserta penanggung jawabnya.

Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) adalah sebuah unit pelaksana teknis di bidang keimigrasian yang berperan sebagai lokasi sementara untuk menampung orang asing yang mendapat sanksi administratif dari pejabat imigrasi yang berwenang.¹² Selain itu, Rudenim berfungsi untuk melaksanakan penindakan, pengisolasian serta pemulangan dan pengusiran atau pendeportasian. Sedangkan tugas Rudenim adalah untuk melaksanakan sebagian tugas keimigrasian di bidang pendetensian orang asing.

Secara administratif setiap deteni tentu memiliki identitas maupun dokumen resmi saat memasuki wilayah Indonesia. Namun terdapat kasus

¹⁰ Pasal 1 angka 31 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

¹¹ Bayu Dwi Anggono, dkk, Op.Cit, hal. 75

¹² Pasal 2 dan Pasal 3 Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : M.01.PR.07.04 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Detensi Imigrasi.

deteni yang menghuni rumah detensi imigrasi, salah satunya adalah deteni tanpa status kewarganegaraan atas nama *Tan Law Lin als Tan You Lin als Chen You Lin* pada Rudenim Surabaya. Berdasarkan Pasal 1 Konvensi 1954 mengenai status orang tanpa kewarganegaraan, orang tanpa status kewarganegaraan adalah orang yang tidak dianggap sebagai warga negara oleh suatu negara berdasarkan peraturan yang berlaku.¹³ Konvensi 1954 menjelaskan tentang hak orang tanpa status kewarganegaraan seperti hak kepemilikan, akses ke peradilan, memperoleh bantuan masyarakat, hak bekerja, dan memperoleh pendidikan.¹⁴ Konvensi ini berupaya memperbaiki mutu kehidupan orang-orang tanpa status kewarganegaraan dengan memberikan stabilitas yang lebih besar daripada apa yang mungkin mereka terima, serta bertujuan untuk mengurangi terciptanya keadaan tanpa status kewarganegaraan serta memastikan agar semua orang tanpa kewarganegaraan mempunyai identitas hukum dan diperlakukan secara manusiawi.

Dengan tidak memiliki status kewarganegaraan, maka akan berdampak pada ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum. Hal ini dikarenakan orang tersebut bukanlah seorang warga dari suatu negara yang berhak untuk tinggal di wilayah negara tertentu. Sementara di lain sisi orang tersebut tidak diakui oleh negara yang diklaimnya sehingga orang tersebut yang tidak dapat dideportasi ke negara asalnya. Permasalahan tersebut selanjutnya menjadi objek penelitian dalam skripsi penulis.

¹³ UNHCR, Orang tanpa kewarganegaraan di seluruh dunia, (Switzerland : UNHCR Relasi media dan pelayanan informasi publik, 2007), hal.6

¹⁴ UNHCR., Pengenalan tentang perlindungan internasional melindungi orang-orang yang menjadi perhatian UNHCR., (Switzerland : UNHCR Relasi media dan pelayanan informasi publik, 2005), hal. 94

Kasus tanpa status kewarganegaraan Deteni atas nama *Tan Law Lin als Tan You Lin als Chen You Lin* diketahui pada saat dilakukan pendetensian pada Rudenim Surabaya melalui berkas yang dikirim oleh Rudenim Jakarta. Dalam berkas yang disertakan diketahui bahwa deteni atas nama *Tan Law Lin als Tan You Lin als Chen You Lin* mengaku berkewarganegaraan Taiwan, namun yang bersangkutan tidak dapat menunjukkan identitas baik paspor maupun visa atau identitas lainnya kepada pejabat imigrasi pada saat dilakukan pengawasan keimigrasian pada tanggal 31 Agustus 2016 di Pontianak. Selanjutnya yang bersangkutan didetensi pada ruang detensi Kantor Imigrasi Kelas I Pontianak selama 1 (satu) bulan dan kemudian diserahkan pada Rudenim Pontianak. Untuk mempermudah proses pen deportasian, deteni tersebut dipindahkan ke Rudenim Jakarta. Namun setelah 1 (satu) tahun di detensi pada Rudenim Jakarta, deteni tersebut kemudian dipindahkan ke Rudenim Surabaya dikarenakan *overcapacity*. Pendetensian dilakukan berdasarkan surat perintah pendetensian kepala Rudenim Surabaya Nomor : W.15.IML.IMI.5-GR.03.03-923. Pada berita acara serah terima deteni pada tanggal 20 Juni 2022, disertakan pula dalam berkas yaitu berupa surat keterangan dari TETO (*Taipei Economic and Trade Office*) Nomor IMA108030 tanggal 11 maret 2019 yang menyatakan bahwa TETO tidak memperoleh informasi secara spesifik yang dapat membuktikan deteni tersebut diatas berkewarganegaraan Taiwan. Dengan Demikian deteni atas nama *Tan Law Lin als Tan You Lin als Chen You Lin* untuk sementara

ditetapkan sebagai deteni tanpa status kewarganegaraan atau *stateless* pada Rudenim Surabaya.¹⁵

Sebagaimana uraian latar belakang diatas, isu hukum tersebut akan berpotensi pada penjatuhan Tindakan Administratif Keimigrasian (selanjutnya disebut TAK) terhadap deteni atas nama *Tan Law Lin als Tan You Lin als Chen You Lin* berupa pendetensian hingga batas maksimal yaitu 10 (sepuluh) tahun. Ketentuan terkait dengan jangka waktu detensi tertuang dalam Pasal 85 UU No. 6 Tahun 2011 yang berbunyi :

Pasal 85

- (1) Detensi terhadap Orang Asing dilakukan sampai Deteni dideportasi.
- (2) Dalam hal Deportasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum dapat dilaksanakan, detensi dapat dilakukan dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun.
- (3) Menteri atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk dapat mengeluarkan Deteni dari Rumah Detensi Imigrasi apabila jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terlampaui dan memberikan izin kepada Deteni untuk berada di luar Rumah Detensi Imigrasi dengan menetapkan kewajiban melapor secara periodik.
- (4) Menteri atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk mengawasi dan mengupayakan agar Deteni sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dideportasi.¹⁶

Berdasarkan Pasal 85 ayat (1) dan (2) UU No. 6 Tahun 2011 diatas diketahui bahwa pendetensian terhadap orang asing harus dilakukan sampai orang asing sebagaimana dimaksud dilakukan pen deportasian. Sehubungan dengan menunggu pen deportasian dapat dilakukan, orang asing yang didetensi tersebut akan tetap berada di Rudenim maupun Ruang Detensi Imigrasi. Iini berarti bahwa tidak ada tenggat waktu pasti terkait berapa lama

¹⁵ Dokumen Pendetensian deteni atas nama *Tan Law Lin als Tan You Lin als Chen You Lin* pada Seksi Registrasi, Administrasi dan Pelaporan Rudenim Surabaya. bulan Desember 2023.

¹⁶ Pasal 85 UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

proses pendetensian hingga pendeportasian, namun sebagaimana tertulis dalam Pasal 85 ayat (2) UU No. 6 Tahun 2011 bahwa batas waktu pendetensian paling lama selama 10 (sepuluh) tahun. Apabila batas waktu pendetensian tersebut terlampaui dan deteni tidak dapat dilakukan pendeportasian, maka sesuai bunyi Pasal 85 ayat (3) UU No. 6 Tahun 2011 bahwa Menteri atau Pejabat Imigrasi dapat memberikan izin kepada Deteni untuk berada di luar Rudenim dengan menetapkan kewajiban melapor secara periodik.¹⁷

Penetapan izin kepada Deteni untuk dapat berada di luar Rudenim mempertimbangkan mengenai HAM deteni merupakan landasan awal sebagai seseorang agar dapat menjalani kehidupan selayaknya manusia pada umumnya. Selain itu, pemberian izin tersebut juga memperhatikan pada aspek perilaku selama deteni tersebut didetensi. Selanjutnya penetapan kewajiban melapor secara periodik deteni dapat dilakukan pada Rumah Detensi Imigrasi maupun Kantor Imigrasi terdekat dengan tempat tinggal deteni.

Pada Pasal 85 ayat (4) UU No. 6 Tahun 2011 menyebutkan pertimbangan terkait pemberian izin tersebut diatas dilakukan agar keberadaan serta kegiatan yang dilakukan deteni di luar Rudenim tidak menimbulkan bahaya dan dampak negatif bagi masyarakat. Selain itu, Menteri atau pejabat imigrasi yang ditunjuk akan tetap mengawasi keberadaan deteni diluar Rudenim serta mengupayakan untuk dapat

¹⁷ Ibid.

dilakukan pendeportasian maupun penempatan negara ketiga terhadap deteni dimaksud.

Pasal 85 ayat (1) sampai ayat (4) UU No. 6 Tahun 2011 di atas menjelaskan mengenai jangka waktu pendetensian bagi orang asing pada Rudenim, dimana penulis menemukan bahwa terdapat kelemahan pada pasal tersebut, yaitu solusi yang diberikan berupa pengeluaran deteni setelah melebihi batas waktu pendetensian tidak cukup efektif. Meskipun dalam pengeluaran deteni tersebut ditetapkan kewajiban melapor secara periodik sebagai persyaratan yang harus dilakukan, namun tidak ada jaminan bahwa deteni akan mematuhi peraturan dan tidak melarikan diri dari tanggungjawab melapor ke Rudenim mengingat sebelum didetensi yang bersangkutan telah melanggar peraturan di Indonesia. Guna mencegah hal tersebut terjadi, maka perlu adanya suatu upaya yang lebih efektif untuk diterapkan dalam menangani isu hukum deteni tanpa status kewarganegaraan atau *stateless*.

Sebagaimana uraian permasalahan di atas, maka peneliti dalam kesempatan ini akan melakukan penelitian dengan judul : **Isu Hukum Deteni Tanpa Status Kewarganegaraan Dilihat Dari Perspektif Pasal 85 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian (Studi Kasus Deteni *Tan Law Lin als Tan You Lin als Chen You Lin* pada Rudenim Surabaya).**

B. Rumusan Masalah

Dengan mempertimbangkan uraian latar belakang yang telah disampaikan sebelumnya, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apa saja unsur-unsur hukum dan urgensi isu hukum deteni tanpa status kewarganegaraan atau *stateless*?
2. Bagaimana upaya hukum imigrasi dalam status hukum deteni dalam isu hukumnya untuk ditempatkan ke negara ketiga yang melibatkan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR)?

C. Tujuan Penelitian

Dari perumusan masalah tersebut, tujuan serta manfaat berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh penulis, sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui unsur-unsur hukum dan urgensi dari isu hukum terhadap deteni tanpa status kewarganegaraan atau *stateless*.
2. Untuk menjelaskan serta menganalisa terkait status hukum deteni dalam isu hukumnya untuk ditempatkan ke negara ketiga yang melibatkan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) sebagai upaya penanganan kasus deteni tanpa status kewarganegaraan atau *stateless*.

D. Kegunaan Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara akademis, kelembagaan, dan sosial sebagai berikut :

1. Secara Akademis
 - a. Manfaat untuk Dosen dan Ilmuwan yaitu dapat bermanfaat untuk mengembangkan ilmu yang berkaitan dengan Hukum Administrasi Negara terutama mengenai unsur-unsur hukum serta urgensi penanganan terhadap isu hukum deteni tanpa status kewarganegaraan atau *stateless* berdasarkan studi kasus terjadi pada deteni atas nama

Tan Law Lin als Tan You Lin als Chen You Lin yang terdetensi pada Rudenim Surabaya;

- b. Manfaat untuk mahasiswa yaitu sebagai pemahaman dan tambahan pengetahuan terhadap teori yang telah diperoleh selama perkuliahan dengan fakta atau keadaan di lapangan.
2. Secara kelembagaan
 - a. Dapat menjadi bahan masukan bagi imigrasi dalam pembuatan peraturan atau revisi perundang-undangan terkait penanganan permasalahan yang terjadi di lapangan untuk masa sekarang dan yang akan datang, terutama berkaitan dengan pendetensian orang asing tanpa status kewarganegaraan.
 - b. Dapat menjadi sebuah masukan mengenai upaya atau solusi yang dapat dilakukan oleh imigrasi yang dalam hal ini adalah Rudenim Surabaya dalam menangani isu hukum deteni tanpa status kewarganegaraan atau *stateless*.
 3. Secara Sosial Masyarakat
 - a. Dapat menambah pengetahuan masyarakat terkait orang asing yang berstatus sebagai deteni di luar Rudenim, terutama pada masyarakat yang lingkungan tempat tinggalnya terdapat deteni.
 - b. Dapat menambah wawasan masyarakat mengenai peran Rudenim dalam penanganan terhadap orang asing yang berstatus sebagai deteni.