

**ANALISIS IMPLEMENTASI PERPRES 125 TAHUN 2016 DALAM
PEMBENTUKAN FORKOPDENSI**ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF PRESIDENTIAL REGULATION 125 OF
2016 IN THE FORMATION OF FORKOPDENSI<https://10.0.205.137/jaid.v6i1.888>

Submitted: 05-04-2026 Reviewed: 25-04-2025 Published: 15-05-2026

Erlangga Danny Rimba PradanaErlanggadanny73@gmail.comPoliteknik Imigrasi dan
Pemasyarakatan Indonesia**Senno Setyo Pujonggo**pujonggoseno@gmail.comPoliteknik Imigrasi dan
Pemasyarakatan Indonesia**Rahmawati Nurul Jannah**rahma@poltekim.ac.idPoliteknik Imigrasi dan
Pemasyarakatan Indonesia**Adinda Amelia Fatmawati**Adindaamelia2002@gmail.com

Politeknik Imigrasi dan Pemasyarakatan Indonesia

Abstract

This study aims to analyse the implementation of Presidential Regulation No. 125 of 2016 on the Handling of Foreign Refugees, focusing on its implementation at the Semarang Immigration Detention Centre and in relation to the establishment of the Communication Forum for the Handling of Detainees and Refugees (FORKOPDENSI). The author employs a qualitative research method using a normative legal research approach through the analysis of legislation and empirical data in the form of interview results. The research findings indicate that although Presidential Regulation No. 125 of 2016 has provided a legal basis for the handling of refugees, this regulation has fundamental weaknesses in its normative design. The absence of clear provisions regarding coordination mechanisms at the regional level clearly gives rise to ambiguities regarding authority, institutional fragmentation and weak coordination between agencies. This can be seen in the practice of refugee management in the Semarang Rudenim area, which faces challenges such as limited funding and the suboptimal role of the PPLN Task Force. Therefore, the establishment of FORKOPDENSI serves as a response and an exercise of administrative discretion. Furthermore, the existence of this forum will strengthen the role of the Semarang Immigration Detention Centre as the leading sector, even in the absence of an existing regulatory framework. Consequently, the author concludes that there is a need for a more comprehensive reformulation of policy to achieve better collaborative governance and to strengthen the role of immigration.

JAID: Journal of Administration and International Development are licensed under a [Lisensi Creative Commons Atribusi 4.0 Internasional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Keywords: Refugee, FORKOPDENSI, Immigration

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri dengan fokus pada pelaksanaannya di Rumah Detensi Imigrasi Semarang serta dikaitkan dengan pembentukan Forum Komunikasi Penanganan Deteni dan Pengungsi (FORKOPDENSI). Penulis menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan penelitian hukum normatif melalui analisis peraturan perundang-undangan dan data empiris berupa hasil wawancara. Hasil penelitian menunjukkan meskipun Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 telah memberikan dasar hukum dalam penanganan pengungsi, peraturan ini memiliki kelemahan mendasar pada desain normatifnya. Tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai mekanisme koordinasi tingkat daerah jelas menimbulkan ambiguitas kewenangan, fragmentasi kelembagaan serta lemahnya koordinasi antar instansi. Hal ini bisa terlihat dalam praktik penanganan pengungsi di wilayah Rudenim Semarang yang menghadapi kendala seperti keterbatasan pendanaan dan tidak optimalnya peran Satgas PPLN. Maka pembentukan FORKOPDENSI adalah sebagai respon dan bentuk diskresi administratif. Selain itu, keberadaan forum ini akan memperkuat peran Rudenim sebagai leading sector walaupun belum adanya kerangka regulasi yang ada. Oleh karena itu, penulis menyimpulkan bahwa perlu adanya reformulasi kebijakan yang lebih komprehensif demi tata kelola collaborative governance yang lebih baik serta untuk memperkuat peran imigrasi.

Kata kunci: Pengungsi, FORKOPDENSI, Keimigrasian

A. Latar Belakang

Manusia adalah makhluk sosial yang saling membutuhkan satu sama lain. Oleh karena itu, manusia perlu berpindah tempat dari satu tempat ke tempat lain demi memenuhi kebutuhan hidupnya. Perpindahan ini tidak hanya terjadi pada satu tempat saja, melainkan antar wilayah. Seiring perkembangan waktu, persoalan perpindahan manusia antar negara selalu menimbulkan berbagai persoalan.

Berbagai persoalan yang ditimbulkan tersebut mengharuskan setiap negara memiliki hukum yang jelas demi menjaga tegaknya kedaulatan negara. Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Selain itu, Indonesia juga menjamin hak asasi manusia sebagaimana tertuang secara eksplisit pada Pasal 28.

Hak Asasi Manusia adalah hak yang melekat dalam diri manusia sejak di dalam kandungan dan tidak bisa diberikan kepada siapapun. Definisi ini mengandung makna bahwa perlindungan hak asasi manusia adalah elemen yang fundamental dalam kehidupan bernegara. Perlindungan ini bukan hanya berlaku pada warga negara Indonesia saja, bahkan termasuk orang asing yang masuk dan berada di wilayah negara Indonesia.

Amanat dari Undang-Undang Dasar ini lalu diimplementasikan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri. Salah satu poin dalam undang-undang tersebut terkait perlindungan terhadap pengungsi. Ini menunjukkan bahwa terbitnya regulasi perlindungan terhadap pengungsi di Indonesia masih tergolong baru.

Selama ini penetapan status pengungsi terhadap para migran dilakukan melalui penetapan yang didasarkan oleh hukum internasional. Berbeda halnya dengan deteni dimana status mereka ditetapkan berdasarkan hukum yang berlaku di negara masing-masing.

Tahun 2016, terbit Peraturan Presiden Nomor 125 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Terbitnya peraturan ini semakin memberikan kepastian hukum yang jelas dalam penanganan pengungsi. Hanya saja, persoalan pengungsi ini tidak ditempatkan pada bidang tugas yang sesuai. Undang-Undang Keimigrasian Tahun 2011 tidak mengatur secara jelas tentang penanganan pengungsi. Inilah yang menjadi persoalan dalam kepastian hukum di Indonesia yang mana pengelolaan pengungsi seharusnya dibebankan pada imigrasi sebagai penjaga pintu gerbang kedaulatan negara.

Salah satu empat fungsi dari imigrasi adalah menjaga keamanan negara. Fungsi itu lalu diimplementasikan melalui pembentukan Tim Pengawasan Orang Asing yang dilaksanakan dari tingkat pusat hingga daerah dengan bekerja sama dengan instansi lain. Pengawasan ini dilaksanakan melalui operasi di lapangan.

Luasnya ranah pengawasan ini lalu ditindaklanjuti oleh Direktorat Jenderal Imigrasi dengan dibentuknya Forum Komunikasi Penanganan Deteni dan Pengungsi (FORKOPDENSI) pada tahun 2025. Forum ini adalah forum lintas instansi sebagai media komunikasi dan pengawasan

terhadap para deteni dan pengungsi yang selama ini dibebankan oleh kantor imigrasi. Dalam hal ini, Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) akan memiliki peran sentral dalam tim ini.

Oleh karena pentingnya peran Rudenim dalam pembentukan FORKOPDENSI, maka penulis mengambil penelitian ini untuk menganalisis implementasinya sehingga menghasilkan kebijakan yang nantinya akan menjadi referensi pelaksanaan FORKOPDENSI.

B. Metode Penelitian

Dalam penelitian kali ini, penulis menggunakan metode penelitian kualitatif dan metode penelitian hukum normatif. Aurbach dan Silverstein dalam (Sugiyono, 2023) menyatakan bahwa metode penelitian kualitatif adalah penelitian yang melibatkan analisis dan menginterpretasikan teks-teks dan wawancara untuk menemukan makna fenomena tertentu. Metode penelitian hukum normatif adalah suatu proses penelitian yang bertujuan untuk mengkaji terkait hukum sebagai prinsip hukum, doktrin, asas hukum demi menjawab persoalan hukum yang diteliti (Muhaimin, 2020). Hal ini dikarenakan penelitian ini menggunakan studi dokumen dengan bahan primer berupa peraturan perundang-undangan serta bahan lain seperti jurnal ilmiah dan sumber lain dari internet.

Dari metode penelitian normatif ini, penulis menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan. Metode ini penulis pilih karena penerapan Peraturan Presiden ini selain harus dianalisis peraturannya juga dikorelasikan dengan penerapan yang terjadi di lapangan melalui wawancara yang penulis lakukan di Rudenim Semarang dengan metode kualitatif.

C. Rumusan Masalah

Dari latar belakang di atas, maka menghasilkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana dampak implementasi Perpres 125 terhadap penanganan pengungsi di Rudenim Semarang?
2. Apa signifikansi pembentukan FORKOPDENSI untuk mengisi kekosongan norma tersebut?

D. Pembahasan

1. Konstruksi Normatif Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016

Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri terbit sebagai peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 Tentang

Hubungan Luar Negeri. Sebagai dasar dalam penanganan pengungsi, peraturan ini mengatur tiga aspek utama, antara lain: pengertian pengungsi, mekanisme penanganan, dan koordinasi antar lembaga

Pada Pasal 1 poin (1) disebutkan bahwa definisi dari Pengungsi adalah orang asing yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia disebabkan karena ketakutan yang beralasan akan persekusi dengan alasan ras, suku agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu dan pendapat politik yang berbeda serta tidak menginginkan perlindungan dari negara asalnya dan/atau telah mendapatkan status pencari suaka atau status pengungsi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia. Artinya orang asing yang termasuk imigran yang masuk ke wilayah Indonesia harus memperoleh pengakuan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa agar statusnya resmi menjadi pengungsi.

Kemudian dalam peraturan ini, tidak disebutkan secara eksplisit terkait pengaturan mekanisme koordinasi tingkat daerah. Hal ini sebagaimana tercantum pada Pasal 7 bahwa Operasi Pencarian dan Pertolongan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dapat melibatkan instansi terkait, meliputi:

- a. Tentara Nasional Indonesia;
- b. Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- c. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perhubungan;
- d. lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keamanan dan keselamatan laut atau yang disebut dengan nama Badan Keamanan Laut; atau
- e. kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terkait lainnya yang melaksanakan tugas di perairan wilayah Indonesia.

Secara tidak langsung, peraturan ini menunjukkan penanganan dengan pendekatan koordinasi terpusat yang tidak sesuai dengan sistem desentralisasi di Indonesia. Hal ini menjadikan tidak adanya kerangka hukum nasional yang kuat dalam penanganan pengungsi secara terkoordinasi antar instansi. Dengan demikian, persoalan ini memunculkan ketidakseimbangan antara pengaturan pada level strategis dengan kebutuhan operasional di daerah. Selain itu, tidak adanya peraturan yang mengintegrasikan konsep penanganan deteni dan pengungsi memunculkan fenomena kekosongan norma dan fragmentasi kelembagaan.

2. Analisis Implementasi Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 di Rudenim Semarang

Di Indonesia, persoalan pengungsi tidak hanya dihadapi oleh Pemerintah Pusat, bahkan juga Pemerintah Daerah. Setidaknya, ada beberapa persoalan penanganan pengungsi di Indonesia, antara lain:

1. Status dan data pengungsi

Di Indonesia, masa tunggu penetapan status pengungsi dari *United Nations High Commisioner for Refugees* (UNHCR) tidak jelas kapan mereka bisa dikembalikan ke negara asal atau ditempatkan di negara ketiga. Selain itu, data yang dimiliki oleh UNHCR ataupun *International Organization for Migration* (IOM) tidak langsung dilaporkan kepada Pemerintah Daerah.

2. Penempatan ke negara penerima pengungsi

Persoalan penempatan ini menjadi krusial. Hal ini karena jangka waktu penempatan ke negara tujuan pengungsi tidak memiliki kejelasan. Selain itu, faktor pengetahuan negara penerima pengungsi juga menjadi persoalan.

3. Masalah sosial

Para pengungsi di Indonesia cenderung ditempatkan pada kondisi yang kurang layak huni dan bahkan melampaui kapasitas. Kondisi ini berakibat pada munculnya masalah kesehatan yang dialami para pengungsi. Selain itu, berakibat pula munculnya permasalahan sosial lainnya antara pengungsi dengan masyarakat setempat.

4. Anggaran

Australia telah menghentikan pendanaan melalui IOM bagi pengungsi baru ke Indonesia pasca 2018. Bahkan dalam Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri disebutkan bahwa sumber pendanaan untuk para pengungsi bisa digunakan melalui Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Hanya saja belum ada peraturan pelaksanaan terkait mekanisme pendanaan tersebut.

5. Koordinasi antarinstansi

Dalam pelaksanaannya, koordinasi dan komunikasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan IOM belum optimal. Tidak adanya pembagian peran, tanggung jawab serta alokasi anggaran mengakibatkan peran Satgas PPLN tidak optimal. Imigrasi yang seharusnya menjadi aktor utama dalam penanganan ini tidak memiliki legitimasi struktural yang kuat dalam mengkoordinasikan penanganan pengungsi.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Kepala Seksi Keamanan dan Ketertiban Rumah Detensi Imigrasi Semarang, dinyatakan bahwa selama ini penanganan pengungsi di Indonesia, terutama di wilayah Jawa Tengah, belum berjalan optimal. Hal ini dibuktikan dengan adanya Satuan Tugas Penanganan Pengungsi Luar Negeri (Satgas PPLN) yang dalam pelaksanaannya kurang maksimal. Selain itu, menurut keterangan salah satu staf Rudenim Semarang, bahwa jumlah pengungsi di Rudenim saat ini ada 42 (empat puluh dua) orang yang mana merupakan pengungsi mandiri.

Satgas PPLN adalah satuan tugas yang dibentuk dan memiliki tugas mengkoordinasikan penanganan pengungsi lintas lembaga. Rudenim yang seharusnya ikut terlibat sebagai aktor penting dalam peranan ini tidak dapat menjalankan perannya secara maksimal.

Persoalan ini disebabkan oleh kurangnya pemahaman peran antar instansi terkait penanganan pengungsi di wilayah Jawa Tengah. Hal ini sebagai dampak dari tiadanya peraturan mekanisme koordinasi antar instansi di daerah.

Hasil wawancara penulis tersebut berkorelasi dengan analisis penulis bahwa persoalan penanganan pengungsi ini terdapat beberapa problem utama, antara lain: kekosongan norma, fragementasi kelembagaan, dan ambiguitas kewenangan. Fenomena ini menunjukkan kegagalan desain normatif dalam mengantisipasi kompleksitas persoalan pengungsi.

3. Signifikansi Terbentuknya FORKOPDENSI

Terbitnya suatu kebijakan tidak lepas dari suatu proses politik yang mengiringinya. Oleh karena lahir dari proses politik, maka kebijakan publik sangat bergantung pada latar kekuasaan suatu negara. Jadi ada yang berkuasa dan ada yang dikuasai.

Pemaknaan konteks ini dapat dipahami mengingat kebijakan publik memandang relasi antara penguasa dengan rakyat. Pemerintah sebagai perwakilan rakyat sudah semestinya memberikan pelayanan yang baik kepada rakyatnya melalui kebijakan yang diambil. Bahkan pemerintah juga harus bersedia memberikan layanan kepada orang yang suatu saat membutuhkan. Namun kenyataannya, tidak selalu pemerintah yang melayani. Justru masyarakat cenderung melayani. Inilah yang akhirnya menimbulkan *abuse of power*. (Handoyo, 2012)

Masyarakat sebagai salah satu komponen dalam terbentuknya negara memiliki harapan kepada penguasa untuk melakukan segalanya demi kepentingan masyarakat. Oleh karenanya, kebijakan publik harus dibuat demi menghilangkan ketidaknyamanan masyarakat secara keseluruhan.

Hal ini sebagaimana yang terjadi di Indonesia terhadap keluarnya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri di Indonesia menandai babak baru dalam keberabsahan hukum terkait pengungsi di Indonesia.

Pengungsi dibedakan menjadi dua yaitu pengungsi mandiri dan pengungsi yang mendapatkan perlindungan dan bantuan teknis dari IOM (*International Organization for Migration*). Pengungsi tidak ditempatkan secara sembarangan, melainkan di lokasi yang ditetapkan oleh bupati/walikota dengan mempertimbangkan aspek keamanan dan kemanusiaan.

Dalam konteks kegagalan desain normatif dan implementatif tersebut, pembentukan Forum Komunikasi Penanganan Deteni dan Pengungsi (FORKOPDENSI) dapat dipahami sebagai bentuk adaptasi institusional di tingkat lokal.

FORKOPDENSI bukan lahir dari mandat eksplisit Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016, melainkan dari kebutuhan praktis untuk mengatasi stagnasi koordinasi antar instansi. Oleh karena itu, forum ini merupakan bentuk diskresi administratif yang muncul akibat ketidakmampuan regulasi formal dalam menyediakan mekanisme koordinasi yang efektif.

Secara konseptual, keberadaan FORKOPDENSI menunjukkan bahwa aktor birokrasi di tingkat operasional melakukan inovasi kebijakan (*policy improvisation*) untuk menutup

celah regulasi. Dalam hal ini, Rudenim Semarang bertransformasi dari sekadar pelaksana teknis menjadi aktor koordinatif.

Keterlibatan berbagai instansi seperti Imigrasi, TNI, dan Polri dalam FORKOPDENSI menunjukkan adanya pergeseran menuju model *collaborative governance*. Model ini memungkinkan pertukaran informasi yang lebih cepat, peningkatan efektivitas pengawasan, serta respons yang lebih adaptif terhadap dinamika di lapangan.

Namun demikian, perlu ditegaskan bahwa keberadaan FORKOPDENSI juga mencerminkan kegagalan negara dalam menyediakan kerangka hukum yang memadai jika tidak diikuti dengan penguatan regulasi formal.

Dengan demikian, FORKOPDENSI memiliki dua makna sekaligus: di satu sisi sebagai solusi pragmatis atas kekosongan koordinasi, di sisi lain sebagai indikator kelemahan struktural dalam desain kebijakan nasional.

Forum Komunikasi Penanganan Deteni dan Pengungsi (FORKOPDENSI) sangat penting dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara melalui pengawasan keimigrasian yang terkoordinasi terhadap kegiatan orang asing di wilayah Indonesia. FORKOPDENSI bukan penyimpangan, melainkan konsekuensi dari kekosongan norma.

E. Kesimpulan

Keberadaan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri telah memberikan landasan hukum terkait penanganan pengungsi di Indonesia. Hanya saja, regulasi ini belum mampu menjawab kebutuhan operasional pada tingkat implementasi.

Kelemahan dari peraturan ini terletak pada desain normatif yang tidak mengatur secara jelas mekanisme koordinasi antar instansi pada tingkat daerah. Persoalan ini berdampak pada praktik yang terjadi di wilayah kerja Rudenim Semarang dimana penanganan pengungsi menghadapi kendala seperti keterbatasan pendanaan dan lemahnya koordinasi antar instansi. Lemahnya koordinasi ini berakibat pada tidak optimalnya peran Satgas

PPLN yang justru mempertegas adanya kekosongan norma dan ambiguitas kewenangan dalam tata kelola pengungsi.

Dengan adanya permasalahan ini, FORKOPDENSI dibentuk sebagai respon terhadap kegagalan desain kebijakan. Forum ini diharapkan mampu untuk meningkatkan koordinasi antar instansi serta memperkuat peran Rudenim sebagai *leading sector*.

Maka, persoalan utama penanganan pengungsi di Indonesia, terutama di Jawa Tengah, tidak hanya terletak pada implementasinya. Tetapi pada desain kebijakan yang sejak awal belum dirancang untuk mengakomodasi kompleksitas tata kelola lintas sektor.

F. Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan penulis, penulis memberikan beberapa saran demi efektivitas implementasi FORKOPDENSI nantinya, antara lain:

1. Pemerintah perlu menerbitkan peraturan turunan dari Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 dan revisi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 dengan menambahkan terkait penanganan pengungsi berikut dengan pengaturan mekanisme koordinasi tingkat daerah termasuk penegasan *leading sector* serta pembagian kewenangan antar instansi.
2. Imigrasi sebagai penjaga pintu gerbang kedaulatan negara perlu ditegaskan sebagai aktor utama melalui penguatan legitimasi peraturan.
3. FORKOPDENSI yang merupakan diskresi administratif perlu dilembagakan secara formal dengan dasar hukum yang jelas sehingga memiliki kepastian hukum yang berkelanjutan serta standar operasional yang seragam di seluruh Indonesia.

Referensi

- Handoyo, E. (2012). *Kebijakan Publik*. Semarang: Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang & Widya Karya.
- Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum* (1st ed.). Mataram: Mataram University Press.
- Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri. (t.thn.).
- Sugiyono. (2023). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (t.thn.).
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. (t.thn.).
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. (t.thn.).
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. (t.thn.).
- UNHCR. (2025). *UNHCR Indonesia Fact Sheet*.

